

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

TESE

**A DUPLA SERPENTE: ESTADO E AGROINDÚSTRIA
SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE UMA
NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL (2003-2014).**

GERARDO ENRIQUE CERDAS VEGA

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A DUPLA SERPENTE: ESTADO E AGROINDÚSTRIA
SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE UMA
NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL (2003-2014)**

GERARDO ENRIQUE CERDAS VEGA

Sob a Orientação do Professor

Sérgio Pereira Leite

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2015

338.10981

Cerdas Vega, Gerardo Enrique.

C413d

T

A dupla serpente: Estado e agroindústria sucroenergética brasileira na construção de uma nova matriz de inserção global (2003-2014) / Gerardo Enrique Cerdas Vega, 2015.

322 f.

Orientador: Sérgio Pereira Leite.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 283-320.

1. Estado - Teses. 2. Indústria sucroenergética - Teses. 3. Internacionalização - Teses. I. Leite, Sérgio Pereira II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

GERARDO ENRIQUE CERDAS VEGA

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 31/08/2015

Sérgio Pereira Leite. (Dr.) CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Nelson Giordano Delgado. (Dr.) CPDA/UFRRJ

Jorge Osvaldo Romano. (Dr.) CPDA/UFRRJ

Paulo Roberto Raposo Alentejano. (Dr.) UERJ

Maria Luisa Mendonça. (Dr.^a) UERJ

AGRADECIMENTOS

Devo dizer que não tive, ao longo da preparação dessa tese, um buraco na barriga do tamanho do que tenho agora, diante da necessidade de escrever os agradecimentos. Vem à cabeça a preocupação: e se me esqueço de alguém importante? Se não faço justiça a todas as pessoas que contribuíram comigo no processo de estudo, discussão e escrita dos últimos seis anos, desde que apliquei para entrar no mestrado do CPDA, até hoje que defendo a tese de doutorado? Enfim, é um risco que tentarei enfrentar mediante um exercício de memória, percorrendo de novo a caminhada, suas correntezas e transformações, para trazer aqui todas as presenças sem as quais eu não estaria hoje rabiscando essas linhas.

Agradeço primeiramente às pessoas que me estimularam para entrar no CPDA: em especial a Laetícia Jalil e a Jorge Romano, que me animaram a dar esse passo, ainda antes de vir morar no Brasil e que tanto apoio me deram, já estando aqui. Também àquelas que leram meu projeto inicial e me encorajaram a seguir frente: o próprio Jorge Romano, Osvaldo da Silva Heller e Carlos Aguilar; o texto foi bem avaliado graças a suas perspicazes observações. Agradeço também ao professor e amigo Héctor Alimonda, cujo estímulo e orientação (acadêmica e pessoal) nos primeiros tempos no CPDA foram valiosíssimos para me adaptar à nova realidade. E como não agradecer ao professor Sérgio P. Leite por seu acompanhamento nesses anos, cuja orientação nunca deixou de estimular minha autonomia como pesquisador.

Meus anos de estudo no CPDA foram muito importantes, de grande benefício em minha vida profissional e crescimento intelectual. Agradeço a todas e todos meus colegas de turma, tanto no mestrado quanto no doutorado, que fizeram esse passo mais rico e instigante, em especial a Fabrício Walter, Camila Bastista, Juliano L. Palm, Clarisse Kalume, Laila Sandroni, Iby Montenegro e Mario N. R. Salvador, meu queridíssimo lutador terena. Entre risos, copos e tertulias, as jornadas de estudo passaram bem mais velozes do que eu teria querido.

No plano acadêmico, desejo agradecer as aulas ministradas por todas as professoras e os professores do CPDA com quem teve a extremamente boa fortuna de estudar. Para citar alguns casos especialmente marcantes, devo falar das aulas sobre economia política internacional do professor Nelson Delgado, as aulas sobre economia brasileira contemporânea do professor Sérgio P. Leite e as aulas sobre sociologia econômica do professor John Wilkinson. Essas três disciplinas, junto com aquela sobre economia política e desenvolvimento, ministrada pelo professor José Luís Fiori (na UFRJ), contribuíram muito com minha formação. Contudo, é impossível deixar de lado as aulas de sociologia política e o seminário de tese da professora Leonilde Medeiros e ainda outras, como a disciplina sobre história agrária e meio ambiente oferecida pelas professoras Susana Cesco e Eli Napoleão de Lima, e o tópico especial em natureza, sociedade, ciência e saberes, ministrado pela professora Claudia J. Schmitt, igualmente relevantes e frutíferas. Também desejo agradecer o professor Fernando Bastos, da UFRN, pela oportunidade de realizar com ele um estágio docente na cidade de Natal.

Igualmente, devo meus sinceros agradecimentos ao pessoal administrativo e da biblioteca do CPDA, cujo trabalho é a base segura sobre a qual podemos caminhar. São múltiplas as ocasiões em que me ajudaram para realizar um trâmite, conseguir uma assinatura, dar recado a um professor, receber documentos, me ligar em recordatório de algum compromisso importante, encontrar o livro mais perdido imaginável... ou simplesmente conversar e compartilhar o cotidiano acadêmico. Teresa, Marquinhos, Reginaldo, Enrique, Márcia, Tiemi, Diva, Kayth, Silvia... Gente, valeu!

Quero falar também de minha família e agradecer a eles o apoio na distância. Nesses anos, estive mais cerca deles que nunca antes. Ademais, gostaria lembrar minha avó que, a seus noventa anos, quando ouviu que seu neto estava fazendo um doutorado no Brasil, exclamou: “Que bom, por fim teremos um médico na família!” Explicar a ela que eu seria um doutor que não curaria nada, não fez diminuir seu entusiasmo com a notícia. Ainda bem! Ademais, agradeço a minha filhinha Berenice e a Erika Méndez, pela oportunidade recebida.

Quero agradecer a amizade e o carinho enorme de pessoas sempre presentes como Daniela Egger, Márcio Ranauro, Debora Mendonça, Lola Cubels, Inti Segura, Manuel Arce, María José Chávez, Natalie Ramos, Oscar Gómez, Juan Carlos Muñoz, Esteban Ureña, Soledad Castro, Berta Cáceres e o povo lenca, Taísa Chehab, Tauá Pires, Carmen S. Andriolli, Mariana Hasse, Moema Miranda, Martha Moreira, Monique Tolardo, Ricardo Oliva, Daniela Domeneghini e Rodrigo Thedim. Muito especialmente, é uma alegria lembrar-me da amizade e cumplicidade de Luciane Udovic e Luiz Bassegio, da Secretaria do Grito dos Excluídos Continental e do Programa de Justiça Econômica, com quem tantos caminhos percorri desde sempre. Sem vocês eu não teria chegado até aqui, juro. Também agradeço a Maria Luisa Mendonça por ter me estimulado com seus comentários e sugestões sobre a minha pesquisa. Da mesma forma, agradeço de coração aos amigos/as do IBASE e em particular a Moema Miranda e Maria Elena Rodríguez, que nessa reta final tem me oferecido tanto apoio e confiança.

Institucionalmente, é indispensável reconhecer o apoio de entidades como o CNPq, a FAPERJ e a CAPES, já que uma bolsa de estudo faz sim a diferença. Como estrangeiro, não poderei nunca agradecer o suficiente o apoio recebido, por meio delas, do povo brasileiro: há, ainda, muitas pessoas nesse país que não tiveram acesso à educação superior e inclusive que não conseguem completar a educação básica. É por isso que meu agradecimento e compromisso estarão para sempre vinculados a esse país, que tanto tem me dado. Aproveito para lembrar a importância de defender a educação pública de qualidade em todos os níveis, garantindo acesso e boas condições para todos, em especial para crianças e jovens negros, indígenas, mulheres e outros grupos historicamente excluídos das salas de aula. Mesmo com avanços, é preciso fazer muito mais aqui no Brasil, como um exemplo para os outros países da região de que é possível sim superar as maçelas de tantos séculos de segregação e violência.

Não posso encerrar esses agradecimentos sem fazer menção a todas as pessoas que me concederam ricas e extensas entrevistas para a elaboração dessa tese. Seus aportes foram chave para eu chegar até aqui e, portanto, quero enfatizar o extraordinário valor de nossas conversações, em especial, ampliando minha compreensão do objeto de pesquisa e me ajudando a explorar questões novas no processo. Tanto no meio acadêmico quanto institucional e empresarial, teve a boa fortuna de encontrar pessoas abertas e dispostas ao diálogo. Espero não ter esquecido ninguém, mas não posso jurar que dei conta da tarefa com total fidelidade. Contudo, me consola saber que a memória é sempre uma invenção, como bem o ensinou o poeta Manoel de Barros. Isso faz com que o buraco na barriga não esteja mais incomodando e que eu possa agora dedicar o resto do domingo a escutar música e repensar estas linhas. Obrigado!

RESUMO

CERDAS VEGA, GERARDO ENRIQUE. A dupla serpente: Estado e agroindústria sucroenergética brasileira na construção de uma nova matriz de inserção global (2003-2014). 2015. 391 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2015.

Desde 2003, a agroindústria sucroenergética brasileira (ASB) tem vivenciado expressivas transformações, associadas por um lado ao ressurgimento do etanol como alternativa aos combustíveis fósseis, especialmente num contexto global de crise energética e climática e, por outro, à intensa reconfiguração patrimonial do setor cuja marca fundamental tem sido, nos últimos anos, a internacionalização do complexo. Para compreender esse processo, a tese constrói um marco teórico e histórico que serve como referencial para situar a análise das tendências atuais, inserindo-as, assim, num movimento de longo prazo da economia e da política brasileiras, destacando-se o relevante papel do Estado na configuração das condições de acumulação de capital na agroindústria canavieira, não apenas no passado, mas ainda hoje. Portanto, entende-se que a internacionalização desta agroindústria, hoje denominada de ‘sucroenergética’, é a resultante de mudanças que envolvem tanto a internacionalização do capital e a globalização econômica, quanto a construção de uma nova matriz de inserção global ativamente elaborada por dentro do próprio Estado brasileiro (espaço estratégico das disputas entre as diversas frações do capital) pela redefinição do padrão de acumulação a partir da década de 1990, quando iniciam: (i) uma forte virada para a liberalização e desregulamentação econômica no plano doméstico e (ii) um alargamento do espaço global de acumulação, especialmente pela guinada para a financeirização da economia, no plano externo. A resultante desse processo se reflete no predomínio do grande capital transnacional na agroindústria sucroenergética, tanto na produção de açúcar, etanol, energia elétrica e outros produtos derivados da cana-de-açúcar, quanto na comercialização nacional e internacional de suas principais “commodities”. Da mesma forma, são analisados os arranjos político-institucionais setoriais construídos ao longo das últimas duas décadas e meia, sublinhando as continuidades e descontinuidades com relação ao passado e as diversas formas em que o Estado continua a ocupar um lugar central na sustentação da ASB. A internacionalização do complexo sucroalcooleiro transformou as relações entre Estado e agroindústria canavieira, introduzindo novos atores, dinâmicas e escalas na disputa política. A tese busca dar uma visão panorâmica destas transformações e se insere no conjunto de reflexões e pesquisas que historicamente tem debatido o lugar da agroindústria canavieira na economia e na política nacionais.

Palavras-chave: Estado – Agroindústria sucroenergética – Internacionalização – Etanol

ABSTRACT

CERDAS VEGA, GERARDO ENRIQUE. *The Double Serpent: State and Brazilian Sugarcane Agroindustry in building a New Matrix of Global Integration (2003-2014)*. 2015. 391 p. Thesis (Doctorate in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Humanities and Social Sciences. Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2015.

Since 2003, the Brazilian Sugarcane Agroindustry (BSA) has experienced significant transformations due, on the one hand, to the resurgence of ethanol as alternative to fossil fuels, especially in a context of global energy and climate crisis and, on the other, to the intense asset reconfiguration of the industry whose key feature has been, in recent years, their internationalization. To understand this process, the thesis builds a theoretical and historical landmark that serves as a reference to locate the analysis of current trends, placing them, thus, as part of a movement of long-term of Brazilian economy and politics, highlighting the important role of State in the configuration of capital accumulation conditions in BSA, not only at past, but today. Therefore, here we understood that the internationalization of sugarcane agroindustry is the result of changes that involve both the internationalization of capital and the economic globalization and the building a new global integration matrix actively developed within the Brazilian State itself, as strategic space of disputes between different fractions of capital, fighting for redefining the Brazilian accumulation pattern since the 1990s, when start (i) a strong domestic turn for the liberalization and economic deregulation and (ii) an expansion of the global accumulation space, especially by the shift to the *financialization* of the economy. The result of this process is reflected in the dominance of large transnational capital in the sugar-energy industry, both in the production of sugar, ethanol, cogeneration of electricity and other products derived from sugarcane, as in the national and international commercialization of its main commodities. Therefore, we analyzed the sectorial political and institutional arrangements, built over the past two and half decades, stressing the continuities and discontinuities with the past and the various ways in which the State continues to occupy a central place in support of BSA. The internationalization of the BSA transformed the relations between State and sugarcane industry, introducing new actors, dynamics and scales in the political dispute. The thesis seeks to give an overview of these changes and inserts itself into the stream of reflections and research that has historically debated the place of the sugarcane industry in the economy and national policy.

Keywords: State - Sugarcane Agroindustry - Internationalization – Ethanol

LISTA DE BOX, FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

| | |
|---|-----|
| Box I. Ciclos contemporâneos de E&I da agroindústria sucroenergética no Brasil..... | 7 |
| Box n. 2.1. Os mercados preferenciais de açúcar..... | 85 |
| Box n. 5.1. Empresas integrantes da GranBio, Brasil..... | 243 |
| Figura n. I. Linha de tempo da agroindústria sucroenergética brasileira desde a década de 1970: alguns fatos relevantes..... | 7 |
| Figura n. 3.1. Brasil. Localização dos investimentos da ‘Radar Propriedades Agrícolas S.A.’..... | 145 |
| Figura n. 4.1. As 25 maiores companhias do mundo por receitas e por ativos, 2014..... | 206 |
| Figura n. 4.2. Diretorias entrelaçadas entre companhias petroleiras e grandes bancos internacionais. 2013..... | 209 |
| Figura n. 4.3. Composição acionária ADECOAGRO, 2014..... | 214 |
| Figura n. 5.1. Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar..... | 236 |
| Gráfico n. 2.1. Brasil: produção e consumo de álcool (anidro e hidratado), 1970-1982..... | 89 |
| Gráfico n. 2.2. Evolução dos investimentos públicos no PNA, 1976-1989..... | 96 |
| Gráfico n. 3.1. Taxa de juros (%): EUA e Europa (economia privada)..... | 100 |
| Gráfico n. 3.2. Valor global dos ativos financeiros e o PIB Mundial..... | 102 |
| Gráfico n. 3.3. Matriz energética mundial (2012)..... | 104 |
| Gráfico n. 3.4. Brasil: exportações e importações (FOB), 1990-2014..... | 120 |
| Gráfico n. 3.5. Fusões e aquisições no Brasil, 2002-2014..... | 128 |
| Gráfico n.3.6. Brasil: dispêndio e receitas com a importação/exportação de petróleo e derivados (gasolina e óleo diesel), 2002-2013..... | 135 |
| Gráfico n. 3.7. Brasil (região Centro-Sul). Produção de álcool anidro, hidratado e açúcar, 1985-2014..... | 137 |
| Gráfico n. 3.8. Brasil. Evolução da área plantada com cana-de-açúcar, 1990-2012..... | 192 |
| Gráfico n. 5.1. Desembolsos do BNDES para o setor sucroenergético 2000-2014..... | 242 |
| Quadro n. 1.1. A divisão internacional do trabalho da mundialização..... | 20 |
| Quadro n. 1.2. Interpretações da globalização..... | 41 |
| Quadro n. 2.1. As prioridades de desenvolvimento definidas pelo II PND (1974-1979)..... | 69 |
| Quadro n. 2.2. Fases do IAA e caracterização da intervenção estatal na agroindústria canavieira (1933-1974)..... | 80 |
| Quadro n. 3.1. Estoque de capitais brasileiros no exterior, 2001-2013..... | 126 |
| Quadro n. 4.1. Decretos, leis e principais disposições relativas à reorganização do complexo sucroalcooleiro, década de 1990 e início da década de 2000..... | 159 |
| Quadro n. 4.2. Principais atores públicos e privados do complexo sucroalcooleiro em períodos históricos recentes..... | 165 |
| Quadro n. 4.3. Comparação entre as competências dos atores públicos e privados do complexo sucroalcooleiro durante e depois do PNA..... | 168 |
| Quadro n. 4.4. Grupos empresariais e usinas / destilarias que integram o quadro de associadas da UNICA, 2015..... | 174 |
| Quadro n. 4.5. Presença global da BUNGE..... | 198 |
| Quadro n. 4.6. Participação da PETROBRAS Biocombustível na produção de açúcar e etanol..... | 210 |
| Quadro n. 5.1. O atual arranjo político-institucional do açúcar e do álcool..... | 229 |

LISTA DE SIGLAS

ABAFRUTAS – Associação Brasileira de Produtores e Exportadores de Frutas
ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness
ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ABDIB – Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base
ABECE – Associação Brasileira de Empresas Trading
ABFA - Advanced Biofuel Association
ABIA – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABICAB – Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados
ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes
ABIQUIM – Associação Brasileira das Indústrias Químicas
ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADM – Archers Daniels Midland Company
AIAA – Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
AIE – Agência Internacional de Energia
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
AMCESP – Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo
AMCHAM – Câmara Americana de Comércio
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANDA – Associação Nacional para Difusão de Adubos
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
APEX – Agência Brasileira de Promoção das Exportações e Investimentos
APLA – Arranjo Produtivo Local do Álcool
ASB – Agroindústria Sucroenergética Brasileira
BACEN – Banco Central do Brasil
BAMAPITO – Bahia, Maranhão, Piauí e Tocantins
BANESPREV – Fundo de Pensões do Banco do Estado de São Paulo
BASA – Banco da Amazônia S.A.
BB – Banco do Brasil
BIC – Brazil Industries Coalition
BIOCANA – Associação de Produtores de Açúcar, Etanol e Energia
BM&FBOVESPA – Bolsa de Mercadorias e Futuros do Estado de São Paulo
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES-Par – BNDES Participações
BP – British Petroleum
BRENCO – Brazilian Renewable Energy Company
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BUSBC – Brazil - United States Business Council
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAI – Complexo Agro Industrial

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados
 CASSA – Companhia Azucarera Salvadoreña S.A. (El Salvador)
 CBE – Capitais Brasileiros no Exterior
 CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial
 CEAM – Comissão de Estudos sobre o Álcool-Motor
 CEISE – Centro Nacional das Indústrias do Setor Sucroenergético e Biocombustíveis
 CENAL – Comissão Executiva Nacional do Álcool
 CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
 CEVASA – Central Energética Vale do Sapucaí
 CDPA – Comissão de Defesa da Produção de Açúcar
 CIDE – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
 CIMA – Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool
 CINAL – Comissão Interministerial do Álcool
 CMN – Conselho Monetário Nacional
 CNA – Confederação Nacional da Agricultura
 CNE – Comissão Nacional de Energia
 CNI – Confederação Nacional da Indústria
 CNAA – Companhia Nacional de Açúcar e Álcool
 CNAL – Comissão Nacional do Álcool
 CNAL – Conselho Nacional do Álcool/*
 CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola
 CNPAE – Centro Nacional de Pesquisa de Agroenergia
 CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
 CNPEM - Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais
 CNP – Conselho Nacional do Petróleo
 COFCO – China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation
 COMECOM – Conselho para Assistência Econômica Mútua
 CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
 CONSECANA – Conselho de Produtores de Cana de Açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo
 CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
 COPERFLU – Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool
 COPERSUCAR – Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
 CPRM – Companhia de Recursos e Pesquisas Minerais
 CSAA – Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool
 CTA – Centro Técnico da Aeronáutica
 CTBE – Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol
 CTC – Centro de Tecnologia Canavieira
 CUT – Central Única de Trabalhadores
 CVM – Comissão de Valores Mobiliários
 DRN/MRE - Divisão de Recursos Energéticos e Renováveis do Ministério das Relações Exteriores
 EBI – Energy Biosciences Institute
 EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica
 EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
 EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
 EPA – United States Environmental Protection Agency
 EPE – Empresa de Pesquisa Energética

EPL – Empresa de Planejamento e Logística S.A.
ePURE – European Renewable Fuel Association
ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
E1G – Etanol de primeira geração
E2G – Etanol de segunda geração
E3G – Etanol de terceira geração
E&I – Expansão e Investimento
FAESP – Federação de Agricultura do Estado de São Paulo
FAPESP – Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEE – Fundo Especial de Exportação
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FECOMBUSTÍVEIS – Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes
FENABRAVE – Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores
FEPLANA – Federação de Plantadores de Açúcar
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIB – Fórum Internacional sobre Biocombustíveis
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
F&A – Fusões e Aquisições
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNS – Fórum Nacional Sucroenergético
GBEP – Global Bioenergy Partnership
GEE – Gases de Efeito Estufa
GERAN – Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste
GRFA – Global Renewable Fuel Alliance
GRI – Global Report Initiative
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
IAC – Instituto Agrônomo de Campinas
IBAS – Fórum Índia, Brasil e África do Sul
IBC – Instituto Brasileiro do Café
ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
ICMS – Imposto a Circulação de Mercadorias e Serviços
IED – Investimentos Estrangeiros Diretos
IETHA – International Ethanol Trade Association
IFC – International Finance Corporation
IFRS – International Financial Reporting Standards
ILUC – Indirect Land Use Change
INIMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPO – Initial Public Offer
IRENA – Agência Internacional de Energias Renováveis
ISO – International Organization for Standardization
LAICA – Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (Costa Rica)
LDC – Louis Dreyfuss Commodities
MA – Ministério da Agricultura
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
Mde – Memorando de Entendimento
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MF – Ministério da Fazenda
MIC – Ministério da Indústria e Comércio
MLM – Mercado Livre Mundial
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MODERFROTA – Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras
MoU – Memorandum of Understanding
MP – Mercado Preferencial
NAEGA – North American Export Grain Association (Estados Unidos)
NGFA – National Grain and Feed Association (Estados Unidos)
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OLADE - Organização Latino-americana de Energia
OMC – Organização Mundial do Comércio
OPEP – Organização do Países Produtores de Petróleo
ORPLANA – Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PAISS – Plano de Apoio à Inovação dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico
PBIO – PETROBRAS Biocombustíveis S.A.
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.
PETROMOC – Petróleos de Moçambique S.A.
PETROS – Fundo de Pensões da PETROBRAS.
PIS/COFINS – Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PLANALSUCAR – Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PMB – Produto Mundial Bruto
PNA – Programa Nacional do Alcool
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRAA – Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira
PREVI – Fundo de Pensões do Banco do Brasil
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PRORENOVA – Programa de Renovação de Canaviais
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
QIA – Qatar Investment Authority
RFA – Renewable Fuel Association
RFS – Renewable Fuel Standard
RIDESA – Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético
RSB – Roundtable on Sustainable Biomaterials
RSO – Roundtable n Sustainable Oil
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República
SIAMIG – Sindicato da Indústria da Cana de Açúcar de Minas Gerais
SIFAEG – Sindicato da Indústria de Fabricação de Etanol do Estado de Goiás
SIFAESP – Sindicato da Indústria de Fabricação de Alcool do Estado de São Paulo

SIMESPI – Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico, Eletrônico, Siderúrgicas, Fundições e Similares de Piracicaba e Região
SINDAÇÚCAR/BA – Sindicato da Indústria do Açúcar e Alcool do Estado de Bahia
SINDAÇÚCAR/PE – Sindicato da Indústria do Açúcar e Alcool do Estado de Pernambuco
SINDICOM – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes
SNA – Sociedade Nacional da Agricultura
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SONAGOL – Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
SOPRAL – Sociedade de Produtores de Açúcar e Alcool
SPFZW – Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn (Holanda)
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STI – Secretaria de Tecnologia Industrial
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito
TEAS – Terminal de Exportação de Alcool e Açúcar de Santos
TNI – Transnational Institute
TTF – Tripartite Task Force Brazil, European Union & United States of America
UDR – União Democrática Ruralista
UE – União Europeia
UEMOA – União Monetária e Econômica do Oeste Africano
UNICA – União das Indústrias da Cana de Açúcar
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNIDA – União Nordestina dos Produtores de Cana de Açúcar
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USDA – United States Department of Agriculture
WRA – World Refining Association
ZAE – Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar
II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

Nota

/* Tanto a Comissão Nacional do Alcool quanto o Conselho Nacional de Alcool, criados em diferentes momentos do Programa Nacional de Alcool, utilizaram-se da mesma sigla (CNAL).

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO I – INTERPRETANDO O COMPLEXO. MERCADO MUNDIAL, GLOBALIZAÇÃO, ESTADO..... | 13 |
| 1.1. Mercado mundial, globalização e estado..... | 15 |
| 1.1.1. A circulação do capital, a divisão internacional do trabalho e o papel do Estado na conformação do mercado mundial..... | 15 |
| 1.1.2. Ciclos sistêmicos de acumulação e ajustes espaço-temporais: as contradições do capital..... | 25 |
| 1.2. Estado e globalização numa perspectiva estratégico-relacional..... | 32 |
| 1.2.1. Elementos para uma abordagem estratégico relacional do Estado..... | 33 |
| 1.2.2. Implicações da globalização para os Estados nacionais..... | 39 |
| 1.2.3. A globalização como fenômeno ‘enraizado’: uma análise das tendências globais em curso..... | 41 |
| 1.2.3.1. A economia global está enraizada local, nacional e institucionalmente..... | 43 |
| 1.2.3.2. Os Estados na globalização: algumas chaves de leitura..... | 47 |
| 1.2.3.3. Capacidades, pontos de inflexão e lógicas organizadoras..... | 52 |
| CAPÍTULO II – A AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA (ASB) EM PERSPECTIVA..... | 58 |
| 2.1. Brasil e o mercado mundial..... | 61 |
| 2.1.1. Elementos gerais sobre a vinculação da economia brasileira com o mercado mundial..... | 61 |
| 2.1.2. A trajetória da economia brasileira desde 1930 até a crise dos anos 1970..... | 64 |
| 2.1.3. Desdobramentos na agricultura: modernização e formação dos Complexos Agroindustriais (CAI)..... | 70 |
| 2.2. A regulação e modernização da agroindústria canavieira no Brasil (1931-1990)..... | 74 |
| 2.2.1. Conjuntura e intervenção estatal na agroindústria canavieira anterior à formação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)..... | 74 |
| 2.2.2. A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA): papel, importância e fases da intervenção estatal na agroindústria canavieira (1933-1990)..... | 79 |
| 2.2.3. A instauração do Programa Nacional de Alcool (PNA): mudanças duradouras na agroindústria alcooleira e o começo do fim do IAA..... | 86 |
| 2.2.4. O arranjo institucional do PNA: atores, tendências e conflitos..... | 91 |
| 2.2.5. A fase final do PNA e as mudanças do complexo sucroalcooleiro na década de 1990..... | 95 |
| CAPÍTULO III - A NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ASB..... | 98 |

| | |
|--|-----|
| 3.1. As décadas de 1970 e 1980 como ponto de inflexão sistêmica..... | 98 |
| 3.2. Tendências globais relevantes..... | 103 |
| 3.3. A nova matriz de inserção global da economia brasileira a partir da década de 1990..... | 110 |
| 3.3.1. Transformação da participação do Estado: os princípios da política econômica, a liberalização, a abertura, a privatização e a criação das agências reguladoras..... | 111 |
| 3.3.2. As mudanças na orientação da economia brasileira e as características do novo projeto hegemônico..... | 117 |
| 3.3.3. Internacionalização e reconfiguração patrimonial das empresas brasileiras no período recente..... | 123 |
| 3.3.4. Mudanças especificamente relacionadas com o setor agropecuário..... | 130 |
| 3.4. A internacionalização da agroindústria sucroenergética no século XXI: expansão e crise (2003-2014)..... | 134 |
| 3.4.1. A internacionalização da agroindústria sucroenergética no período 2003-2014... | 138 |
| 3.4.1.1. A fase de expansão: 2003-2010..... | 139 |
| 3.4.1.2. A fase de crise: 2010-2014..... | 149 |

CAPÍTULO IV – REFORMAS, REORGANIZAÇÃO SETORIAL E GRUPOS CORPORATIVOS MULTINACIONAIS NA INTERNACIONALIZAÇÃO DA ASB..... 156

| | |
|--|-----|
| 4.1. Mudanças relativas à regulação do mercado de açúcar e etanol e seus reflexos na organização setorial (criação da UNICA)..... | 156 |
| 4.1.1. As mudanças na regulação setorial na década de 1990, abertura e desregulamentação / re-regulamentação..... | 158 |
| 4.1.2. O impacto das reformas na organização da agroindústria sucroenergética. Conflitos setoriais, a formação e composição da UNICA, suas formas de atuação, as mudanças setoriais dos anos 1990 e os novos arranjos político-institucionais que ela promove..... | 169 |
| 4.2. Análise dos principais grupos corporativos que integram a UNICA..... | 194 |
| 4.2.1. As grandes “tradings” do ‘agronegócio’: BUNGE, CARGILL e LDC..... | 195 |
| 4.2.2. As grandes petroleiras: SHELL, BP, PETROBRAS..... | 205 |
| 4.2.3. Os fundos de investimento e outros grupos internacionais..... | 211 |

CAPÍTULO V – O ESTADO BRASILEIRO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA..... 218

| | |
|---|-----|
| 5.1. Os novos arranjos político-institucionais relativos à agroindústria sucroenergética..... | 219 |
| 5.1.1. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)..... | 223 |
| 5.1.2. A Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)..... | 224 |
| 5.1.3. O Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA)..... | 226 |
| 5.1.4. A Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA)..... | 229 |
| 5.2. O Estado e a internacionalização da agroindústria sucroenergética..... | 231 |
| 5.2.1. Estruturação territorial e de mercados..... | 233 |
| 5.2.2. Financiamento para instalações industriais, reforma de canais e inovação tecnológica: o BNDES e a internacionalização do complexo sucroenergético..... | 240 |
| 5.2.3. Promoção internacional: diplomacia e estratégia comercial..... | 244 |

| | |
|---|------------|
| 5.2.4. Regulação, coordenação e participação no negócio de etanol..... | 252 |
| 5.2.5. Pesquisa & Desenvolvimento (P&D)..... | 255 |
| 5.2.6. Regulação das relações trabalhistas..... | 258 |
| 5.3. O Estado na arena internacional: a formação de espaços de governança supranacionais do etanol..... | 262 |
| CONCLUSÕES. A DUPLA SERPENTE: ESTADO E AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE UMA ‘NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL’ (2003-2014)..... | 268 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 283 |

“O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso.”

Karl Marx

Introdução à Crítica da Economia Política

“O conhecimento pertinente deve enfrentar a complexidade. *Complexus* significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si. Por isso, a complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade. Os desenvolvimentos próprios a nossa era planetária nos confrontam cada vez mais e de maneira cada vez mais inelutável com os desafios da complexidade.”

Edgar Morin

Os sete saberes necessários à educação do futuro

"O capitalismo é, por essência, conjectural.”

Fernand Braudel

A dinâmica do capitalismo

INTRODUÇÃO

A tese que apresento aqui é resultado de vários anos de pesquisa, inclusive de um período que antecedeu à realização do mestrado e do doutorado no CPDA. Há alguns anos, quando ainda morava na Costa Rica, comecei me interessar por questões relacionadas com a crise alimentar centro-americana e com a acelerada perda de soberania alimentar por parte de todos os países daquela região, questão que se fez evidente durante a drástica elevação dos preços dos alimentos entre 2007 e 2008. Dentre as causas daquele surto no preço dos alimentos, apontava-se na época a crescente produção dos chamados ‘biocombustíveis’, num momento em que vários países sinalizavam claramente a vontade de incorporá-los de forma duradoura em suas respectivas matrizes energéticas.

O cenário internacional era complexo e uma das suas marcas mais expressivas era o elevado preço do petróleo, criando toda sorte de expectativas sobre o suposto papel que caberia ao etanol e outros combustíveis de biomassa na superação da dependência fóssil dos diversos países e na diminuição da poluição ambiental causada pelo crescente despejo de CO₂ (e outros gases de efeito estufa) na atmosfera do planeta, tanto pela indústria quanto pelos transportes. Tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento começaram falar do etanol em termos promissórios, anunciando suas intenções de aumentar sua participação nas respectivas matrizes energéticas.

Meu interesse pelo tema só aumentou quando fui convidado, em março de 2007, pela Rede de Justiça e Direitos Humanos, para participar em um Seminário Internacional que discutiria os impactos socioambientais dos ‘agrocombustíveis’, como foram chamados pelos movimentos sociais, em particular pela Via Campesina. Naquele mesmo momento (no mesmo mês de março), os Estados Unidos e o Brasil selavam uma aliança, a “Aliança do Etanol” (como a imprensa se deu ao trabalho de repetir), assinando o famoso ‘Memorando de Entendimento entre os Estados Unidos e o Brasil para avançar na Cooperação sobre Biocombustíveis’. O acordo buscava a ‘commoditização’ do etanol e envolveria, para além dos países signatários, terceiros países (da África, América Central e Caribe) com potencial de produção de cana-de-açúcar e seus respectivos derivados.

Aquele documento foi tido por muitos analistas, dentre eles eu, como um marco na dinamização e ampliação da escala de produção de etanol em patamar continental e, inclusive, global, acirrando o debate “fuel versus food” que estava, de fato, em seu ponto mais álgido. Naquele tempo, minhas preocupações se expressaram na escrita de um artigo sobre o tema, que seria publicado pelo Anuário de Estudos Centro-Americanos, da Universidade de Costa Rica, em 2008. Refletindo bem o teor dos debates daquele momento, titulei-o: “Agrocombustíveis: as ameaças do imperialismo verde”.

Enfim, faço essa breve digressão apenas para dizer que fui chegando ao tema da presente pesquisa aos poucos, e não de uma vez só. Mais tarde, quando fui aceito para cursar o mestrado no CPDA (em 2010), as primeiras formulações da pesquisa focaram nos esforços do governo brasileiro para transformar o etanol numa “commodity” global, naquele momento, um dos principais objetivos da política externa comandada pelo ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e pelo ex-presidente Lula em pessoa. É daquele momento a frase ‘diplomacia do etanol’, questão que chamou a minha atenção e sobre a qual tentei articular algumas ideias visando à elaboração de minha dissertação de mestrado.

Contudo, a realidade terminou se impondo e demonstrando que a ‘diplomacia do etanol’ foi uma nuvem passageira. O governo instalado a partir de 1º de janeiro de 2011 deu menor importância à promoção do etanol mundo afora. Isto não quer dizer que o etanol saiu da pauta, mas sim, que ele não foi mais o alvo prioritário da política externa. Assim, já no doutorado, comecei amadurecer o que seria uma nova abordagem para o tema, considerando aspectos mais estruturais do movimento da agroindústria sucroenergética vivenciado desde 2003. Via várias tendências operando e uma série de pesquisas, acadêmicas ou não, tentando dar conta do fenômeno, em especial no tocante aos impactos socioambientais da acelerada expansão na produção de cana-de-açúcar e seus derivados, particularmente do etanol. Foi ali que surgiu a ideia de analisar o processo de crescente internacionalização da agroindústria sucroenergética brasileira (ASB), um aspecto muito relevante da problemática, mas que tinha sido relativamente pouco estudado, em parte por ele ter se acelerado apenas em 2008 e em parte, talvez, pela premissa das questões socioambientais em termos de impactos sociais visíveis e imediatos.

Por ‘internacionalização da agroindústria sucroenergética’, quis fazer referência ao intenso movimento de dupla mão caracterizado, por uma parte, pela projeção de empresas brasileiras para fora, tanto pela exportação de etanol para novos mercados como buscando se estabelecer em terceiros países (inclusive como fornecedores de equipamentos industriais), ampliando assim a influência brasileira e abrindo oportunidades de negócios num setor que prometia uma expansão continuada. Por outra parte, **a internacionalização setorial estava cada vez mais se expressando no movimento de concentração e centralização de capital pelo qual grandes empresas multinacionais passaram a controlar, parcial ou totalmente, tanto a produção de etanol quanto a propriedade das empresas do ramo.**

Pareceu-me, também, que era **preciso desenvolver uma abordagem teórica que não ficasse limitada à dinâmica do capitalismo e do Estado brasileiros, dadas as expressivas e inúmeras conexões do processo com o movimento mais abrangente da economia global.** Não quis, neste sentido, partir de uma leitura centrada nas empresas, em suas lógicas e estratégias específicas, considerando-as o efeito, e não a causa, da internacionalização observada. Qual seria um ponto de partida adequado à minha análise? Inicialmente, a questão da internacionalização do capital me pareceu ser um fio condutor pertinente, já que ele permitiria a articulação da análise do Estado, do capital e de suas diversas interfaces no processo de expansão em que ambos auferem ganhos, materiais e simbólicos, que consolidam suas respectivas posições de poder. Considerando essas questões, a primeira formulação ‘a limpo’ do nosso objeto de pesquisa foi definida nos seguintes termos, lá em 2013:

“Cabe a formulação de nosso objeto de pesquisa como a análise da relação entre Estado e grupos corporativos, na construção de uma nova matriz de inserção global da agroindústria sucroenergética, tendo como pano de fundo o processo de internacionalização do capital.”

Assim, estabeleci uma relação fundamental: Estado e grupos corporativos. Ademais, falei de uma ‘nova inserção global’, querendo de esta forma resumir as características diferenciadas da inserção do complexo na economia global, com relação ao passado. E falei também em ‘internacionalização do capital’ no sentido de internacionalização de uma relação social e não apenas de uma mera expansão da atividade econômica.

Com relação aos objetivos da pesquisa, a ideia principal era, naquele momento, analisar a relação entre o Estado brasileiro e os grupos corporativos da agroindústria

sucroenergética, **tal como esta relação se materializa na atuação de suas agências e instâncias representativas, que de forma combinada favorecem a inserção da ASB numa ‘nova’ matriz de inserção global caracterizada pela centralização, concentração e internacionalização do capital, a partir de 2003 aproximadamente.** Para tanto, seria necessário compreender a reorganização do complexo canavieiro entre as décadas de 1980 e 1990, tanto econômica quanto politicamente, assim como ‘mapear’ os novos arranjos institucionais mediante os quais o Estado brasileiro continuava a manter expressiva capacidade de regular a expansão de um dos setores mais tradicionais do ‘agronegócio’, considerando ao mesmo tempo os potenciais conflitos interburocráticos presentes.

Colocadas essas questões, ficou evidente que uma abordagem adequada do assunto implicaria também com avançar na compreensão da forma em que os interesses do grande capital transnacional são representados politicamente e dos mecanismos de influência e participação que estes grupos corporativos acessam no Brasil. Tomei como referência as empresas que integram o quadro base da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA), considerando em especial os grandes grupos que conformam esta entidade, as relações de poder que se estabelecem entre eles e os eventuais conflitos internos que nela tem lugar. Já com relação às hipóteses, foram colocadas as seguintes afirmações orientadoras:

Hipóteses

- Está em curso um processo de concentração, centralização e internacionalização da agroindústria sucroenergética brasileira, **cuja viabilização é possível apenas pela ação combinada do Estado brasileiro e daqueles grupos corporativos que já atuam numa escala internacional ou que tem chances significativas de fazê-lo**, do qual derivam-se ganhos políticos e econômicos importantes, embora desiguais para os diversos atores, dada a natureza estratégica da ação destes.
- Os atores envolvidos no processo **agem a partir de interesses específicos, que se combinam favorecendo a internacionalização da ASB, mas que não são idênticos.** Assim, o Estado brasileiro atua movido por seu desejo de reconhecimento internacional como potência emergente, de maneira que itens como a cooperação com terceiros países e sua própria transformação em ‘potência energética’, em particular no tocante a energias renováveis, seriam relevantes como elementos positivos na legitimação do seu papel num mundo multipolar. Por sua vez, os grupos corporativos atuam visando oportunidades de negócios dentro e fora do Brasil, apostando em setores com boas expectativas de expansão do ‘agronegócio’, porém, nos quais inexistente um mercado global bem definido, como no caso dos combustíveis de biomassa, beneficiando-se da ação do Estado.
- O atual arranjo institucional do etanol **apresenta diferenças expressivas com relação àquele prévio à década de 1990**, no sentido de que o Estado não dispõe mais de mecanismos centralizados de decisão, de que as regras do jogo não são mais determinadas a partir de critérios fixos e de que os grupos empresariais tem um peso relativo maior na determinação das políticas. Ao mesmo tempo, **apresenta importantes semelhanças**, no sentido de ser um arranjo fragmentado, do qual participam diversas agências estatais e privadas, cada qual agindo de forma estratégica na consecução de fins específicos, no qual prevalecem formas de representação não formalizadas numa única estrutura de representação vertical e central.

- A internacionalização da agroindústria sucroenergética brasileira **se enquadra no processo de internacionalização do capital em escala global**, resultante das mudanças havidas no sistema-mundo durante as últimas quatro décadas; portanto, não podemos observar e analisar o fenômeno com relação apenas à dinâmica econômica nacional, mas com relação ao conjunto, considerando o caráter internacionalizado da formação social brasileira desde seus primórdios até hoje e, ao mesmo tempo, os elementos específicos que dão forma a seu Estado e à interrelação entre este e os grupos de poder econômico, internos e externos.

Considerando os elementos anteriores, é relevante fazer algumas esclarecimentos que facilitarão a leitura da tese. Em primeiro lugar, o objeto de pesquisa insere-se na discussão mais ampla relativa à modernização da agricultura brasileira. Como é sabido, se trata de um debate complexo, sustentado por diversos autores e que abarca muitos processos interligados, dentre eles a industrialização do Brasil e suas características e condicionantes, a expansão de um determinado paradigma científico-técnico vinculado à agricultura no segundo pós-guerra, as relações de poder por dentro e por fora do Estado, dentre outros tópicos. Esse debate, que dista muito de ser conclusivo, emergiu como contraposição ao debate sobre ‘a questão agrária’ que caracterizou as décadas de 1950 e 1960, contudo, não será possível abordar de maneira tão ampla como merecem essas ricas discussões. Nossa abordagem visa uma leitura crítica das teorias da modernização da agricultura ao inserir a discussão num marco conceitual mais amplo.

É suficiente por ora lembrar que um dos pontos centrais da discussão girou ao redor da categoria de ‘complexo agroindustrial’ (CAI), surgida nos anos 1980 e que analisou a grande agricultura brasileira (tal como configurada na década de 1970), como aquela caracterizada pela articulação a montante e a jusante de atividades vinculadas à produção agrícola (produção de bens de capital, as atividades propriamente agrícolas e agroindústria processadora), integradas pelo capital financeiro e pelo Estado. Sem a intenção de simplificar o debate, que será retomado mais a frente, interessa aqui reter a ideia, presente ao longo da tese, de que houve efetivamente um processo de modernização da agroindústria canavieira a partir da década de 1970, induzido autoritariamente pelo Estado brasileiro, que ampliou e modificou as bases da acumulação de capital nesse setor da grande agricultura. A noção de CAI não deverá ser entendida como a descrição de um fenômeno efetivamente constituído, mas como uma categoria analítica aberta, útil para pensar nos fluxos e nos múltiplos encadeamentos de atores e processos que tem lugar no conjunto da ASB. Igual cuidado deve ser tomado com relação à noção, muito mais imprecisa, de ‘agronegócio’, que parece ter substituído por completo a discussão sobre os ‘complexos’ agroindustriais, embutindo por dentro dela toda uma gama de questões de difícil equalização.¹

Assim, quando se fala, na literatura especializada, de “agroindústria canavieira” (SZMRECSÁNYI, 1979) ou, ainda, de “complexo agroindustrial canavieiro” (RAMOS, 1999), usualmente considera-se que a categoria envolve os diversos elos da cadeia produtiva, quer dizer, os produtores de açúcar e álcool, os produtores de cana-de-açúcar e os produtores de máquinas e equipamentos e outros insumos para essa agroindústria. Nessa pesquisa, considerando a complexidade da cadeia produtiva da cana-de-açúcar como um todo e as especificidades de cada um de seus subsetores, é preciso delimitar a abrangência da análise.

¹ Para uma discussão ampla sobre o conceito de ‘agronegócio’ ver Mendonça (2013).

Portanto, focarei no elo especificamente agroindustrial da cadeia, considerando sua posição privilegiada como controladores dos produtos finais (açúcar, álcool e termoeletricidade), assim como o fato desses produtores também controlarem a produção de uma grande parcela da matéria prima utilizada no setor.² Ademais, por ser preponderantemente na parte agroindustrial onde o processo de internacionalização tem ocorrido nos últimos anos, a atenção dará prioridade a este segmento, em particular àqueles grupos representados pela União das Indústrias da Cana de Açúcar (UNICA), com presença na região Centro-Sul, predominando os grandes produtores do Estado de São Paulo.³

Nos últimos anos, ganhou força a denominação de ‘(agro) indústria sucroenergética’ para se referir à agroindústria canavieira, para enfatizar sua significativa participação na produção e comercialização de energia a partir de biomassa (e não apenas de açúcar, seu produto final tradicional), em particular, mediante a produção em larga escala de etanol (anidro e hidratado), assim como, mais recentemente, mediante a cogeração de eletricidade a partir da queima do bagaço e da palha da cana, antigamente descartados como resíduos do processamento industrial da matéria prima.

Dado que a pesquisa prestará atenção, no fundamental, à dimensão ‘energética’ do setor e a seus desdobramentos recentes na perspectiva da internacionalização, preferi adotar a denominação de ‘agroindústria sucroenergética, podendo usar a sigla ‘ASB’ ao longo do texto, para facilitar a leitura. Na verdade, nos meios empresariais utiliza-se a noção de ‘indústria sucroenergética’, mas isso faz com que se perca a conexão com a dimensão agrícola. Mas a cana-de-açúcar é e seguirá sendo um produto agrícola, independentemente de quanto avance seu processamento industrial, e inclusive esse fato é um dos principais empecilhos à ‘commoditização’ do etanol, dadas a sazonalidade da matéria-prima e a instabilidade decorrente dos volumes de produção, que podem apresentar altas e baixas dramáticas de uma safra para outra.

Desde a primeira metade da década de 2000 e até a atualidade, a ASB tem mostrado um expressivo dinamismo, inclusive a despeito dos impactos da crise financeira global, que se fizeram sentir com peso a partir das safras 2009 e 2010, em paralelo com fenômenos climáticos (seca ou chuva fora do padrão) e aspectos relacionados com a política setorial a partir de 2011 (com a chegada de um novo governo), fatores que, segundo seus porta-vozes, incidiram negativamente sobre a produtividade do setor.

O crescimento acelerado da produção de etanol e da área cultivada de cana nos últimos anos, o aumento da produtividade agrícola e do consumo de etanol nas grandes cidades brasileiras (impulsionado pela adoção do veículo ‘flex’, em 2003), assim como o acelerado

² Segundo dados da Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (ORPLANA), na safra 2009/2010, os quase 14 mil produtores de cana-de-açúcar da região (77% deles concentrados no Estado de São Paulo), entregaram um total de 139,2 milhões de toneladas para a moagem das usinas (ORPLANA [a], 2014). Por sua vez, segundo a União das Indústrias da Cana de Açúcar (UNICA), o total de cana moída naquela safra (na região Centro-Sul) foi de 541,9 milhões de toneladas (UNICA [a], 2014). Considerando esses dados, na safra 2009/2010, o elo agroindustrial da cadeia produtiva alimentou suas usinas e destilarias com aproximadamente 74% de cana própria. Numa perspectiva histórica, isso faz parte do processo de constituição da ASB no Brasil, caracterizado pelo fracasso de todas as tentativas de separar a parte agrícola e a parte industrial dos estabelecimentos, como resultado do qual, ainda hoje, as usinas e destilarias são praticamente autossuficientes e os fornecedores de cana continuam a ser um setor de menor poder relativo. (RAMOS, 1999; SUZIGAN, 2000; SOARES, 2001).

³ De acordo com os dados da entidade, as mais de 130 companhias associadas à UNICA são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil. (UNICA [b], 2014).

processo de concentração e centralização de capital verificado desde 2000⁴, sob o comando do grande capital (nacional e/ou transnacional), são expressões de um novo ciclo de expansão setorial cuja interpretação precisa de ferramentas conceituais adequadas à leitura de múltiplos fenômenos (de longo e curto prazo) que convergem na configuração desse processo.

Por exemplo, no plano temporal mais imediato, o ano 2003 trouxe consigo, ademais do início da segunda guerra do Iraque e da conseqüente elevação do preço internacional do petróleo (no plano externo), a chegada ao Governo Federal do Partido dos Trabalhadores, na figura de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva (no plano interno). Ambos os assuntos receberam atenção maiúscula dentro e fora do Brasil e pode-se dizer que eles foram signos de uma mudança de época: o primeiro, mal agourado; o segundo, auspicioso. Também, nesse ano, a indústria automobilística brasileira deu os primeiros passos na adoção de uma nova tecnologia, decisão que teria significativas e imediatas conseqüências: a introdução dos motores “flex-fuel”, capazes de funcionar tanto com gasolina quanto com álcool, ou com qualquer combinação de ambos.

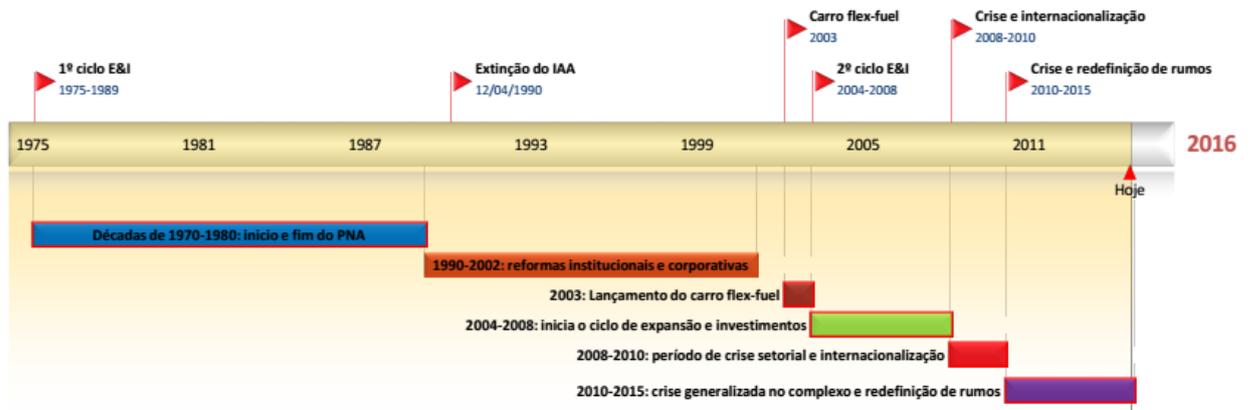
Contudo, qual a relação entre esses três fenômenos, aparentemente muito diferentes entre si? Por caminhos insuspeitados, a conjunção desses elementos resultou fundamental para a emergência de um segundo ciclo de expansão, investimentos e acumulação de capital na agroindústria canavieira brasileira entre 2003 e a atualidade, viabilizado fundamentalmente pela ascensão do etanol como a ‘nova’ panaceia no campo das alternativas energéticas, numa época marcada pelo debate internacional em torno do aquecimento global e das mudanças climáticas, dando origem a diversas ‘soluções de mercado’ para essas questões. Nesses anos, teve início, verdadeiramente, a era do ‘capitalismo verde’.

Falo de um ‘segundo’ ciclo de expansão e investimentos porque, nas décadas de 1970 e 1980, a instauração do Programa Nacional de Álcool (PNA) marcou o início do primeiro grande ciclo contemporâneo de crescimento setorial, catapultando o complexo açucareiro tradicional para patamares de produção nunca antes vislumbrados, em particular, no tocante à produção de álcool combustível: dos 555 milhões de litros produzidos em 1975, saltou-se para 11,7 bilhões de litros apenas uma década depois (CAVALCANTI, 1992, p. 3-5) ou seja um aumento de mais de 2000%.

Semelhante crescimento esteve acompanhado de uma expansão territorial significativa e de uma intensa reconfiguração patrimonial no setor, com o avanço e consolidação de grandes grupos agroindustriais, reunindo numa só figura o produtor agrícola e o processador industrial, sobre a base da grande propriedade fundiária. Durante todo o processo, o suporte financeiro e político do Estado foi a peça-chave do crescimento, como terei ocasião de demonstrar. Durante a década de 1990, houve uma paralização dos investimentos, quadro que se reverteria a partir de 2003, como já mencionado. De maneira gráfica, a seguinte figura permite observar a sucessão de alguns eventos relevantes na trajetória da ASB nas últimas décadas.

⁴ Naquele ano, ocorreram as primeiras IPO (sigla em inglês de Oferta Pública Inicial – de ações) setorial, quando os grupos COSAN, Guarani e São Martinho abriram seu capital. Logo em seguida algumas das maiores *tradings* agrícolas do mundo se associaram a grupos brasileiros produtores de açúcar e álcool, dentre elas Cargill (CEVASA), ADM (Cabrera), Bunge (Santa Juliana) e Dreyfus (Tavares de Melo). (BIAGI FILHO, 2009: 195).

Figura n. I. Linha de tempo da agroindústria sucroenergética brasileira desde a década de 1970: alguns fatos relevantes.



Fonte: elaboração própria, 2015.

Siglas. **IAA**: Instituto do Açúcar e do Alcool. **Ciclo E&I**: Ciclo de expansão e investimentos.

Quando falo de ‘internacionalização’ da ASB, por outra parte, faço referência de maneira explícita ao processo de entrada de grandes capitais estrangeiros na produção de etanol e açúcar, assim como aos desdobramentos econômicos e políticos desse fenômeno. Não obstante, a internacionalização em si mesma não é algo novo para a agroindústria canavieira, como atestam suas origens históricas e a importância que o capital estrangeiro ganhou na passagem do século XIX para o XX (quando por iniciativa do governo imperial buscou-se ‘modernizar’ os engenhos brasileiros recorrendo a capitais forâneos) e pelo fato de que a mesma modernização da agricultura no Brasil já teve expressiva participação de capitais externos, especialmente americanos. Desta maneira, o uso que faço do termo aponta para processos mais restritos no tempo e é uma forma de sinalizar o caráter ou tendência geral mais significativa que observamos com relação ao conjunto da ASB na atualidade.

Assim, sem o desejo de esquematizar demasiado o processo, mas com o intuito de mostrar momentos os mais marcantes, aponto a seguir alguns elementos que permitem visualizar de forma rápida os temas que serão desenvolvidos ao longo da tese.

Box n. I.

Ciclos contemporâneos de E&I da agroindústria sucroenergética no Brasil

Décadas de 1970-1980. Início e fim do PNA: O PNA foi o programa governamental que elevou o álcool a patamares de produção e consumo inéditos no Brasil e no mundo. Estima-se que teve um custo próximo a US\$ 19 bilhões (entre subsídios e empréstimos), financiado em grande medida com recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural e do Banco Mundial. Foi o primeiro grande ciclo contemporâneo de expansão e investimento (E&I) setorial.

Década de 1990 e inícios da década de 2000: Profundas reformas institucionais e corporativas. É extinto o Instituto do Açúcar e do Alcool e começa o processo de reestruturação institucional relativo ao setor, junto com mudanças significativas na composição setorial e em suas organizações de representação.

2003. Lançamento do carro “flex-fuel”: A nova tecnologia veio mudar completamente o panorama, devolvendo a confiança aos consumidores e favorecendo a elevação continuada do consumo de etanol hidratado, utilizado diretamente no motor. O Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) teve papel relevante na decisão de impulsionar a nova tecnologia, inclusive contra a rejeição inicial de uma parte dos usineiros.

2004-2008. Inicia o 2º ciclo de E&I: Novos investimentos (“greenfields”) fazem aumentar de forma significativa a área plantada e a produção de etanol. Fusões e Aquisições (F&A) entre empresas nacionais, consolidando a posição dos principais grupos no topo do complexo. Forte envolvimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financeiro do processo. Mais de 100 novas usinas são construídas e duplica-se o tamanho das lavouras canavieiras. É o período de auge da “diplomacia do etanol”.

2008-2010. Período de crise setorial e internacionalização: A crise internacional atinge o setor e desacelera o ritmo dos investimentos, junto com ocorrências climáticas severas. Intensifica-se a internacionalização do complexo sucroenergético, com a entrada de grandes companhias multinacionais que passam progressivamente a dominar o setor. O governo continua a promover o etanol no âmbito internacional, porém com menos intensidade.

2010-2015. Crise generalizada no complexo e redefinição de rumos: Nos últimos anos, mais de 60 usinas faliram e até grandes grupos multinacionais ficaram no vermelho. O governo deixa de priorizar a promoção internacional do etanol e enfatiza a exploração do pré-sal; contudo, o investimento do BNDES no complexo sucroenergético continua alto. Novas tendências começam se desenhar no horizonte: investimentos na renovação de canaviais, mecanização da colheita, cogeração de eletricidade, etanol de segunda e terceira geração, novos materiais (bioplásticos), novas variedades e transgenia da cana-de-açúcar, dentre outras. O BNDES passa a dar maior relevância e esses itens.

Finalmente, cabe um comentário com relação à periodização da pesquisa. Concretamente, como estabelecido no título da tese, presto atenção no fundamental a um conjunto de fenômenos e questões localizadas entre 2003 e 2014. Como já mencionado, o ano de 2003 é tomado como ponto de partida por ser este o momento em que o carro “flex-fuel” foi lançado no mercado nacional, sendo considerado por vários analistas e pesquisadores o principal ponto de inflexão na trajetória ascendente da ASB na última década. Encerro no ano 2014 porque foi durante este último que realizei o trabalho de campo e sistematizei a maior parte das informações (documentos, depoimentos, relatórios de pesquisa, teses, etc.) que embasam o trabalho. Durante essa década, o arco da expansão e crise da ASB permite a análise das diversas tendências e questões relevantes que informam seu processo de internacionalização, sendo um tempo suficientemente grande como para permitir a observação ‘da história em movimento’, e suficientemente curto como para não perder o fio da meada e manter um foco concreto. De todas as formas, como se verá ao longo da tese, para analisar o período escolhido, é preciso ir para trás com muita frequência, na medida em que as raízes do presente remetem a uma complexidade de assuntos passados cuja ponderação, mesmo nos limites de uma tese, é indispensável para se entender as configurações do objeto de estudo e suas potencialidades futuras.

Estrutura da tese

Para abordar esses processos, inicio o Capítulo I com um posicionamento teórico adequado ao objeto de pesquisa, partindo da análise de Marx sobre a circulação de capital e a progressiva criação do mercado mundial, cuja dinâmica desigual e contraditória está na base de uma expansão inevitável do capitalismo na tentativa de superar, justamente, suas contradições temporais e espaciais. Dentre outras coisas, isso nos permite enquadrar aspectos centrais da pesquisa, como o intenso processo de fusões e aquisições da ASB vivenciado nos

últimos anos, dentro das tendências seculares e internas do capitalismo, caracterizado intrinsecamente pela acumulação, concentração e centralização de capital como componente de sua própria circulação expansiva. Introduzo complementarmente reflexões sobre a divisão internacional do trabalho contemporânea, no marco da globalização, assim como sobre a internacionalização do capital e sobre o papel do Estado na configuração destas dinâmicas sistêmicas.

Assim, chamo a atenção para a existência de tendências gerais como o desenvolvimento de ciclos sistêmicos de acumulação (segundo autores como Giovanni Arrighi) e o mecanismo de ajustes espaço-temporais (tal como tratado por David Harvey), que operam como um dispositivo para aliviar a tensão autodestrutiva intrínseca ao capital, a cada passo prestes a implodir se ele não for capaz de aumentar sua própria escala de operação e sua magnitude absoluta. É por isso que, como Braudel, considero o capitalismo como algo eminentemente conjectural, sujeito a uma constante destruição e recomposição, cuja existência é cíclica, porém, não linear. Ainda no Capítulo I, vou trabalhar com as noções desenvolvidas por Nicos Poulantzas, Bob Jessop e Saskia Sassen, cujas abordagens enfatizam a análise do Estado como:

- (i) Constituído a partir de uma dinâmica estratégico-relacional, onde os diversos agentes (classes sociais e frações de classe, grupos econômicos, agências burocráticas, etc.) disputam entre si pela orientação da economia e da política, num “balanço instável” de forças que devem ser constantemente renegociadas, o qual determina em larga medida quais serão os grupos capazes de impor, respectivamente, um projeto hegemônico e uma estratégia de acumulação por um determinado período, no contexto da crescente globalização e das exigências que esta coloca para o Estado nacional,
- (ii) Sendo o lugar fundamental para a ‘construção’ da globalização, a partir da ideia de que não é de cima para baixo, mas sim de baixo para cima, que esta é configurada. Em outras palavras, o Estado ‘internaliza’ as condições que fazem possível a existência de uma ordem global, desnacionalizando e privatizando parcialmente algumas de suas competências e agendas chave, na medida em que as articula em função de questões ‘privadas’ que se apresentam como ‘públicas’. O Estado-nação não é visto como uma vítima da globalização e sim como um dos seus atores principais, no sentido dele deter capacidades indispensáveis para adequar as diferentes escalas de um mesmo processo de circulação de capital, ganhando relevo a noção de cidades globais como territórios específicos por onde passa a acumulação.

Ao trazer para a tese estas reflexões, busco apontar caminhos analíticos de caráter ao mesmo tempo abrangentes e operacionais, ou seja, capazes de permitir o trânsito entre uma escala global e a escala nacional, onde o jogo político se desenrola, de maneira a podermos observar mais de perto a inter-relação entre a política dos atores e os processos mais gerais nos quais essa política se insere e ganha sentido e relevância. Assim, atento para a lógica estratégica e relacional do Estado e para os mecanismos mediante os quais uma ordem globalizada é instaurada por dentro desse mesmo Estado.

No Capítulo II, avanço na tentativa de estabelecer o conjunto de processos, atores e tendências político-econômicas mais relevantes para uma interpretação qualificada do objeto de pesquisa, enfatizando a diversidade e complexidade dos atores, interesses, tendências e conflitos entrecruzados no avanço dos combustíveis de biomassa pelo mundo. Portanto, nesse

capítulo se faz um percurso que parte de questões relacionadas à inserção do Brasil no mercado mundial, enfatizando o período que inicia na década de 1930 e vai até a de 1980, passando pela tumultuada década de 1970 que representou um verdadeiro ‘ponto de inflexão’ sistêmico cujas consequências ainda hoje são sentidas. Passo também a analisar a intervenção e regulação da agroindústria canavieira desde a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1931 até a fase final do PNA, com a intenção de visualizar a dinâmica e os arranjos político-institucionais que prevaleceram até aquele momento com relação à agroindústria canavieira, o que contribui para se compreender as mudanças que tiveram lugar a partir da década de 1990.

O Capítulo III, por sua vez, aborda de maneira detalhada as transformações sistêmicas que iniciaram nas décadas de 1970 e 1980, assim como seus desdobramentos em termos de ‘tendências globais relevantes’ que, em especial a partir da década de 1990 e até a atualidade, se refletem na construção de uma ‘nova matriz de inserção global’ da economia brasileira. Todos estes elementos dão passo, na parte final do capítulo, à análise da internacionalização da ASB propriamente dita, no período 2003-2014, considerando-se duas fases diferenciadas: 1) uma fase de expansão entre 2003 e 2010, caracterizada pela ampliação da capacidade produtiva e pelo crescimento acelerado do setor em todas as frentes e 2) uma fase de crise que vai de 2010 até o presente, caracterizada pela veloz e abrangente centralização de capitais que tem permitido aos grandes grupos corporativos, mormente estrangeiros, controlar uma parcela crescente da produção e comercialização dos produtos derivados da cana-de-açúcar e consolidar patrimonialmente o setor, deslocando grande parte dos capitais nacionais que dominavam o complexo canavieiro.

No Capítulo IV, será tratado o processo de reformas setoriais que teve início no alvorecer da década de 1990, cujo símbolo foi a extinção do IAA, a entidade estatal que durante quase sessenta anos comandou o planejamento da agroindústria canavieira no Brasil. Nesse sentido, parte-se da análise das disposições legais e políticas orientadas à desregulamentação setorial, enfatizando, simultaneamente, o progressivo surgimento de novas regulamentações governamentais sobre a ASB, que criaram novos mecanismos de ‘governança’ setorial na medida em que buscavam resolver as questões mais prementes colocadas pela instauração de um regime mais aberto à lógica concorrencial. Como será discutido, essa ‘re-regulamentação’ setorial repôs a capacidade estatal de orientar parcela significativa das decisões dos atores econômicos, fazendo com que o discurso sobre a suposta menor presença do Estado no setor perca em grande parte sua validade. A partir daí, avanço na análise sobre os impactos das reformas na organização do setor privado, tomando como referência o caso da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA), a maior organização patronal setorial de São Paulo e uma das mais importantes do país, pela agregação de poderosos atores econômicos. Termina o capítulo com uma aproximação ao perfil dos principais grupos corporativos que integram a UNICA, mostrando suas escalas de atuação e as ramificações da internacionalização da ASB em termos da diversidade de capitais que nela convergem.

Finalmente, no Capítulo V é desenvolvida a maneira em que o Estado brasileiro tem reorganizado seus arranjos e modificado suas competências com relação ao complexo sucroenergético, contribuindo de forma decisiva com a transformação do mesmo, com a emergência de um novo ciclo de E&I e em última instância, com sua internacionalização. O Estado, graças à redefinição dos agentes da ‘governança’ setorial, tem sido capaz de viabilizar novas dinâmicas e arranjos nos quais conserva recursos de poder expressivos. Portanto, a finalização da era de intervenção (simbolizada pelo IAA e o PNA) deu passo a uma era em

que, ainda quando o Estado já não centraliza completamente o processo decisório, ele continua a jogar um papel estratégico para se entender adequadamente o alcance da expansão da ASB no período recente. Analiso, conseqüentemente, as áreas substantivas nas quais o Estado continua a desempenhar competências chave, as novas tendências que se desenham na atualidade e o papel estatal na construção de um regime de governança supranacional para o etanol. Assim, a ação do Estado aparece por um lado como sendo indissociável da expansão do capital e, por outro, como uma ação orientada por objetivos próprios que não sempre são idênticos aos interesses dos capitalistas, na medida em que o etanol passou a ser visto como um elemento relevante para a recolocação do Brasil no cenário multipolar que se configurou no percurso das últimas duas décadas e meia em nível mundial. Nas Conclusões, elaboro algumas reflexões-síntese e faço um balanço geral dos aspectos mais relevantes da pesquisa, os achados, desafios e temas em aberto que ela deixou.

Metodologia e trabalho de campo

Metodologicamente falando, o esforço ao longo da elaboração da tese esteve centrado no método de articulação categorial tal como é entendido no marco do materialismo histórico marxiano. Recordemos que, na ‘Introdução à Crítica da Economia Política’ (de 1857) Marx criticou a forma convencional do pensamento econômico, invertendo o procedimento de articulação das categorias analíticas e formulando a expressão de que “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”, frase que muito bem resume a novidade da nova abordagem por ele proposta e que nos segue parecendo uma rica orientação para o trabalho de pesquisa.

Tendo isto em mente, tento identificar quais seriam essas ‘determinações’ vinculadas ao objeto de estudo cuja síntese constitui ‘o concreto’ e cuja articulação é indispensável para alcançar ou construir o ‘concreto-em-pensamento’ (JESSOP, 1982), a representação e interpretação que fazemos do real a partir da análise de suas múltiplas dimensões internas. Assim, categorias como ‘internacionalização da agroindústria sucroenergética brasileira’, ‘relação Estado-grupos corporativos’, ‘nova matriz de inserção global’ e outras, foram abordadas levando em consideração a inter-relação de suas partes ou processos constitutivos, tentando assim, de alguma forma, ‘capturar’ seu movimento para fazê-lo inteligível.

O trabalho de campo envolveu, como de praxe, a obtenção de informações de fontes primárias e secundárias. Com relação às fontes primárias, foram realizadas 19 entrevistas, que envolveram a participação de 28 pessoas, representantes dos meios acadêmico, institucional e empresarial, localizados no Rio de Janeiro, Brasília e interior de São Paulo (ver Anexo I). Cabe aclarar que algumas das entrevistas datam de finais de 2010, realizadas como subsídio para a dissertação de mestrado, mas também contribuíram para a elaboração da tese.

A realização de entrevistas no meio empresarial foi a tarefa mais difícil e na qual menos avançamos; contudo, as duas entrevistas realizadas junto a representantes patronais foram de grande proveito e renderam muitas informações valiosas para a pesquisa, muito especialmente a realizada com o representante da UNICA, inicialmente prevista para durar uma hora e que terminou proporcionando mais de quatro horas de gravação. Esse fato, diante da dificuldade de programar entrevistas com representantes do setor, foi crucial para o trabalho.

No tocante ao setor público, houve maior facilidade de acessar funcionários em posições estratégicas, faltando uma entrevista mais aprofundada com algum representante

governamental na Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool. Faltou também, infelizmente, uma entrevista na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o que teria ajudado enormemente na consolidação da análise. Contudo, todas as entrevistas realizadas foram de grande qualidade e abriram perspectivas de análise interessantes e proveitosas, dado o envolvimento destes funcionários em diversas facetas chave da relação entre o Estado e a ASB. Por sua vez, as entrevistas com representantes do meio acadêmico revelaram-se valiosíssima fonte de informações, não apenas pelas opiniões manifestas durante a entrevista, mas também pelas recomendações de temas e leituras que foram indicadas por estes pesquisadores/as.

As fontes secundárias de informação foram variadas. Uma das mais relevantes foi o conjunto de informações produzidas ou veiculadas pela UNICA em seu “site” e em seu boletim semanal. Também, jornais especializados como o Nova Cana e o Jornal Cana, ambos dedicados especificamente à produção de informações sobre a agroindústria sucroenergética, assim como o Jornal Valor Econômico, foram de grande ajuda durante todo o processo de pesquisa. Em todo momento, cuidei de utilizar dados confiáveis provenientes de fontes oficiais, como relatórios anuais, pesquisas e artigos acadêmicos, que dessem a sustentação e credibilidade que uma pesquisa de doutorado necessita. Assim, bases de dados de centros acadêmicos, ministérios e empresas públicas, organismos internacionais públicos e privados, organizações não governamentais, dentre outros, foram indispensáveis para articular a análise sobre a base de informações relevantes.

Cabe ressaltar os serviços estatísticos do Banco Central do Brasil (BACEN), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e os repositórios de legislação brasileira disponibilizados pelo Congresso, pelo Senado e pela Casa Civil, todos eles, fonte de valiosíssimas informações. Por sua parte, o serviço estatístico da UNICA foi de bastante utilidade, da mesma maneira que os acervos da Embrapa Agroenergia, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da União Europeia e da “Global Bioenergy Partnership” (GBEP), dentre outros, que contribuíram de forma decisiva na realização da presente pesquisa. Tudo isto sem falar do acervo do próprio CPDA, que ao longo de todos os anos de mestrado e doutorado foi um suporte importante para a elaboração de muitos trechos de meu trabalho. Teses e dissertações sobre temáticas conexas à minha também contribuíram de forma significativa, em especial de alguns colegas do CPDA, assim como de universidades como a UNICAMP, a USP e a UNESP.

Finalmente, cabe apontar que nessa tese não abordei de forma extensiva as dimensões ambiental e trabalhista vinculadas com a expansão da ASB na última década, considerando que existem já trabalhos de pesquisa, acadêmicos ou não, que dão conta destas problemáticas.⁵ O meu recorte priorizou questões que me pareceram menos trabalhadas em pesquisas acadêmicas, objetivando realizar uma contribuição ao campo de estudo escolhido.

⁵ Ver por exemplo os relatórios de pesquisa elaborados e publicados por organizações como a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Repórter Brasil, Action Aid Brasil e FIAN Internacional, alguns dos quais citados ao longo da tese: Mendonça (2010) e Xavier, Pitta e Mendonça (2011, 2012). Também alguns trabalhos acadêmicos abordam o tema desde um ângulo sugestivo, por exemplo, Pitta (2013) e Teixeira (2013).

CAPÍTULO I – INTERPRETANDO O COMPLEXO. MERCADO MUNDIAL, GLOBALIZAÇÃO, ESTADO.

O objetivo do presente capítulo é construir um marco interpretativo que permita abordar o objeto de estudo, levando em consideração a sua complexidade intrínseca. ‘Complexidade’, aqui, significa interdependência de múltiplos fatores e processos, em diversas escalas temporais e geográficas. Portanto, uma explanação adequada de nossa problemática exige a construção de um diálogo com autores que se debruçaram na análise de questões amplas e multifacetadas como o surgimento e expansão do mercado mundial, a globalização, a internacionalização do capital, o poder estatal e as relações de poder dentro e fora do Estado, dentre outros tópicos relevantes. Para tal, ao longo do capítulo resgatamos as contribuições de autores chave, com a finalidade de trazer elementos que efetivamente ajudem para a elucidação das questões levantadas ao longo da pesquisa. Nossa abordagem se nutre, em boa medida, da tradição do materialismo histórico e, portanto, dialoga constantemente com ela. Em particular, devemos destacar três questões que subjazem à nossa compreensão das dinâmicas político-econômicas:

- a) a base de qualquer análise são os indivíduos reais, suas ações e condições materiais de existência – tanto as que eles encontram quanto as que eles produzem–,
- b) as relações entre as diferentes nações dependem do ponto até onde cada uma delas tenha desenvolvido suas forças produtivas, a divisão do trabalho e o intercâmbio interno, o que também condiciona toda a estrutura interna dessa nação,
- c) que indivíduos ativos em determinadas relações de produção contraem entre si relações sociais e políticas determinadas, existindo uma conexão entre a estrutura social e política e a produção, a qual deve ser provada empiricamente em cada caso particular (MARX, ENGELS, 2007 [1845-1846], p. 86-93),

Esse diálogo tomará como ponto de partida as contribuições de autores como Karl Marx, Nicos Poulantzas, David Harvey, Christian Palloix e Bob Jessop, assim como aquelas de autores que, embora não se inserem de forma explícita na tradição do materialismo histórico, têm fortes conexões com ela. Dentre eles, Saskia Sassen, Giovanni Arrighi e Fernand Braudel, dentre outros, nos ajudam a levantar questões fundamentais para uma aproximação à dialética da globalização e aos marcos espaço-temporais que permitem uma compreensão prática das transformações pelas quais passa atualmente o mundo e, em particular, o Brasil.

Quando dizemos que a nossa abordagem teórica visa à análise do complexo, temos em mente, no fundamental, a clássica afirmação de Marx de que “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 1978, p. 117). Trata-se de relevante questão teórico-metodológica que, poderíamos dizer, perpassa a nossa leitura da problemática aqui proposta, já que requer a compreensão dos diversos elementos que a compõem e nos convida a não ficarmos no limiar das meras afirmações abstratas, pois, como aponta Mello (2000) as categorias analíticas estão “carregadas de historicidade”, ou seja, não são puros construtos mentais, e sim condensações de experiência e interpretação analítica (MELLO, 2000, p. 28). Assim, ao falarmos em Estado, globalização, internacionalização do capital e outras categorias que serão frequentes nesse estudo, tentaremos reconstruir sua riqueza empírica (concreta) e as formas contraditórias em que elas se materializam no processo histórico como atividade prática dos homens. Portanto, visamos a construção de uma abordagem crítica, ou seja, que permita uma articulação categorial entre o abstrato e o

concreto e determine, tanto quanto possível, a diversidade de processos que conformam o nosso objeto de estudo e suas interconexões. Neste sentido, pode-se afirmar que:

“O real é um composto de relações, processos e estruturas simples e complexos (de dimensões micro e macro) que surgem, desenvolvem-se e desaparecem conforme os vários contextos históricos e as evoluções/transformações societárias, e que deve ser apreendido e decifrado em suas leis de movimento e constituição, devendo as categorias sociológicas (ou econômicas, etc.) refletir e expressar essa multidimensionalidade da dinâmica da vida social.” (MELLO, 2000, p. 27)

Por exemplo, o conceito comumente usado de globalização é, com frequência, uma mistura de mistificações e proposições simplistas sem uma adequada sustentação analítica e empírica, que vão desde a glorificação do livre mercado e o fim da história até a progressiva dissolução do Estado nacional num mundo de fluxos de capital sem fronteiras nem soberania. A rigor, se trata de ‘explicações’ que obscurecem as tendências realmente atuantes (como a internacionalização do capital), e os atores e reconfigurações de poder que subjazem às profundas transformações socioeconômicas e políticas contemporâneas. (OGUZ, 2005, p. 2)

Da mesma forma, muito tem sido escrito afirmando que a globalização enfraquece os Estados nacionais e os limita a um papel secundário, diante do avanço de forças muito superiores, em especial das empresas multinacionais, que seriam os verdadeiros demiurgos do mundo contemporâneo. Desta forma, o Estado seria uma vítima da globalização e lhe restaria pouco mais do que se conformar com a perda de seus antigos poderes e administrar a nova realidade que lhe é imposta desde fora. Ou, pelo contrário, algumas análises superestimam as capacidades estatais (instrumentais e políticas), deixando pouco espaço para a observação das interdependências entre Estado, mercado, classes sociais e tendências de longo prazo em cada momento do processo histórico.

Para avançar numa outra direção, no entanto, precisamos de uma explicação tanto sobre a globalização, quanto sobre os diversos processos nela contidos, capaz de colocar em perspectiva histórica os fenômenos contemporâneos e estabelecer suas dinâmicas de inter-relacionamento. A globalização é uma expressiva reestruturação dos arranjos espaço-temporais do capitalismo que, por uma parte, é expressão de suas tendências seculares de mudança e, por outra, traz elementos novos no tocante ao padrão de acumulação de capital e às configurações territoriais e políticas que lhe são próprias. Precisamos, ademais, uma explicação acurada da forma em que o Estado participa da globalização, não como um mero “power container”, senão como um “power connector” (JESSOP, 2008, p. 189), capaz de viabilizar as substantivas adaptações daquele padrão de acumulação, gerando ao mesmo tempo mudanças nos próprios arranjos políticos e institucionais que o sustentam enquanto balanço instável e contingente de forças (classes e frações de classe), para dentro e para fora de si mesmo, prestando atenção ao mesmo tempo à maneira concreta em que os atores se engajam na construção desse balanço de forças.

Trata-se, portanto, de uma complexa trama de questões interdependentes, cuja interpretação dificilmente será viabilizada por um único corpo teórico. Por isso, afirmamos a necessidade de uma perspectiva dialógica, que faça pontes conceituais entre os diversos conjuntos de ideias que serão expostos a seguir.

1.1. MERCADO MUNDIAL, GLOBALIZAÇÃO E ESTADO.

A acumulação de capital ocorre historicamente em certas coordenadas espaciais e temporais; a escala do capital, contudo, perpassa os circuitos locais e nacionais, extrapolando-se, desde o início, para o âmbito mundial/global. Até certo ponto, poder-se-ia dizer que a análise do capitalismo é a análise da formação de um âmbito cada vez maior para a acumulação, circulação e centralização do capital, tendências todas que subsistem de forma contraditória, junto com a expansão, igualmente contraditória, das formas de organização do poder político, especialmente, do sistema interestatal moderno e seus desdobramentos (guerras, acordos comerciais, regimes monetários e sistemas financeiros, etc.) Embora se trate de questões amplas e gerais, elas fornecem o pano de fundo para explicar as mudanças mais recentes na economia e no Estado, tanto no Brasil, quanto em outras regiões do mundo com as quais o Brasil interage.

1.1.1. A circulação do capital, a divisão internacional do trabalho e o papel do Estado na conformação do mercado mundial.

The circulation of commodities is the starting-point of capital. The production of commodities and their circulation in its developed form, namely trade, form the historic presuppositions under which capital arises. World trade and the world market date from the sixteenth century, and from then on the modern history of capital starts to unfold.”

**Karl Marx. Capital. Book 1. Chapter IV.
(The General Formula of Capital).**

O nosso objeto de pesquisa nos coloca a necessidade (e a possibilidade) de pensar numa escala necessariamente global e sistêmica. Mesmo que uma parte considerável dos processos econômicos, políticos e institucionais relacionados com a acumulação de capital, em geral, e, mais especificamente, no âmbito da agricultura moderna, aconteçam como decorrência de interesses, forças e capacidades de atores locais, regionais e/ou nacionais, não é possível restringir a escala ou unidade de análise aos limites do Estado ou do mercado considerados como domínio puramente nacional. Interessa-nos, portanto, explorar as possibilidades de uma abordagem geográfica e temporal que permita localizar os acontecimentos próximos numa perspectiva mais abrangente, pois só esse movimento fará realmente inteligível a dinâmica interna dos mesmos.

Há uma questão de método aqui. Não é possível explicar o X pelo X, no caso, explicar a internacionalização da indústria sucroenergética como resultado, apenas, de fatores e mudanças dentro dessa agroindústria e/ou do Estado e da economia brasileira, mesmo se utilizássemos uma perspectiva diacrônica. Na verdade, é preciso contornar os limites impostos pelo ‘nacionalismo metodológico’, que confina a realidade aos marcos de um Estado-nação entendido como uma unidade relativamente fechada e autônoma que, no máximo, insere-se num sistema internacional interdependente. (SASSEN, 2008, p. 4). Não basta com uma perspectiva da interdependência das nações; precisamos desenvolver um olhar segundo o qual os fenômenos específicos ganham sentido no conjunto de processos que lhes dão sentido, atuando como causas e como efeitos ao mesmo tempo.

Uma contribuição analítica fundamental nessa direção foi dada por Marx e Engels. Embora ambos os autores, e especialmente Marx, sejam frequentemente associados à análise do modo de produção capitalista, interessa-nos, fundamentalmente, sua análise do mercado mundial, na medida em que é na circulação de mercadorias e na progressiva conformação desse mercado, desigualmente integrado, que o modo de produção capitalista ‘entra na história’. De fato, para Marx, o capitalismo existe enquanto tal apenas como decorrência da expansão progressiva do mercado, do alargamento supranacional das relações de troca e da dinamização centrífuga dos canais de comunicação e transporte, abertos pelo e para o comércio internacional, tendências claramente discerníveis a partir do século XVI.

Essa concepção estava já presente no ‘Manifesto do Partido Comunista’ e vários dos argumentos ali desenvolvidos ecoarão ao longo da obra de ambos (no caso de Marx, por exemplo, tanto nos ‘Grundrisse’ quanto em ‘O Capital’, a questão do desenvolvimento do mercado mundial é muito relevante). Argumentou-se, no Manifesto, que o descobrimento da América e a circunavegação da África, somados ao comércio de longa distância com a Índia e a China, tinham aberto novos e amplos campos de atividade para a burguesia emergente, graças ao desenvolvimento prodigioso das forças produtivas e dos meios de transporte (marítimos e terrestres). Para Marx e Engels, coube à grande indústria a criação do mercado mundial, já preparado por aqueles fatos; assim, desde seus primórdios, a expansão do capitalismo industrial coloca-se como um processo que destrói as bases nacionais da atividade econômica, mediante o sistema colonial e a criação de novas indústrias que consomem matérias primas vindas “das regiões mais distantes” e que, por sua vez, exportam sua produção para mercados cada vez mais longínquos, aumentando o cosmopolitismo dos grandes centros urbanos na Europa e fomentando, por todos os lugares, a quebra do isolamento das regiões e das nações. O desenvolvimento das forças produtivas, como observaram os autores, já operava mediante a concentração e centralização dos meios de produção e da propriedade em poucas mãos. (MARX & ENGELS, 2014 [1848], p. 41-44)

A teoria marxiana do capitalismo parte do pressuposto de que o processo lógico e histórico de produção de capital, visando sua permanente valorização, resulta da conjugação da produção e da circulação como momentos de uma mesma e única totalidade, embora seja indispensável atentar para os diferentes requerimentos espaciais e temporais de cada uma dessas fases relacionadas. Claramente, a circulação enquanto tal tem uma importância central na realização do capital, sendo essa a razão pela qual a constante ampliação do mercado para além do local e do nacional seja o pano de fundo histórico para a reprodução, em escala cada vez maior (expandida) do capital; um mercado articulado, porém desigual, que se configura ao mesmo tempo como o campo concreto da existência histórica do capital, como circuito básico de realização de seus ciclos de reprodução e como “*locus epistemológico* estratégico para a apreensão do capitalismo como formação social mundial” (MELLO, 2000, p. 54. Grifo no original).

No ‘Grundrisse’, Marx discute a internacionalização do capital como um componente de sua circulação; para ele, a produção de uma esfera de circulação constantemente ampliada é uma pré-condição da produção capitalista, de forma que a tendência para a criação de um mercado mundial é intrínseca ao conceito mesmo de capital: “A tendência de criar o *mercado mundial* está imediatamente dada no próprio conceito de capital”. (MARX, 2011 [1857-1858], p. 332. Grifo no original). Na medida em que a “circulação sucede no tempo e no espaço” (MARX, 2011, p. 440), podemos diferenciar entre ambos os movimentos do processo. O movimento espacial envolve levar o produto ao mercado, e o movimento

temporal envolve o lapso que transcorre antes da mercadoria realizar sua transformação em dinheiro. Contudo, o tempo de circulação é uma barreira para a realização do capital:

“Assim, enquanto o capital, por um lado, tem de se empenhar para derrubar toda barreira local do intercâmbio, *i.e.*, da troca, para conquistar toda a Terra como seu mercado, por outro, empenha-se para destruir o espaço por meio do tempo; *i.e.*, para reduzir a um mínimo o tempo que custa o movimento de um local a outro. Quanto mais desenvolvido o capital, quanto mais distendido, portanto, o mercado em que circula, tanto mais ele se empenha simultaneamente para uma maior expansão espacial do mercado e para uma maior destruição do espaço pelo tempo.” (MARX, 2011 [1857-1858], p. 445).

Nesse mesmo sentido, para Harvey (2006), o sistema capitalista é intrinsecamente dinâmico e inevitavelmente expansível. A acumulação de capital não é viável se restrita a sua reprodução simples; é preciso manter constantemente em aumento o capital, a fim de preservá-lo. A ampliação do capital pode se dar de três formas básicas: mediante a sua penetração em novas esferas de atividade, pela criação de novos desejos e necessidades ou pelo aumento populacional num determinado país ou território. Contudo, esses três meios são relativamente insuficientes a longo prazo e, portanto, é a expansão geográfica para novas regiões o que permite incrementar o comércio exterior e a exportação de capital, fatores críticos para a sustentação da acumulação numa escala cada vez maior. (HARVEY, 2006, p. 45-46)

Por outra parte, produção e circulação são viabilizadas por um movimento duplo: a concentração em espaços urbanos e a expansão geográfica. Em ambos os casos, é necessário um esforço continuado por reduzir o tempo de circulação ao mínimo, aumentando dessa forma a velocidade da realização do capital. Mas devido à descontinuidade entre produção e circulação, a expansão geográfica é possível fundamentalmente pela aplicação do crédito, que anula o diferencial temporal entre ambos os momentos do processo. O crédito ‘anula o espaço pelo tempo’ e favorece o aumento de escopo e escala para o capital. (HARVEY, 2006, p. 49)

Na perspectiva de um mercado cada vez mais extenso, de escala mundial, ambas as dimensões (espaço-temporal) ganham uma importância enorme no processo de realização do capital, cuja não resolução impede a continuidade do processo de produção enquanto tal. As mercadorias devem abandonar sua solidificação, serem vendidas e consumidas, para reintegrar a liquidez ao capital. Portanto, “a permanente continuidade do processo, a passagem desimpedida e fluente de valor de uma forma à outra, ou de uma fase do processo à outra” (MARX, 2011 [1857-1858], p. 441) aparece como condição fundamental para a produção. Como consequência disto:

“Ao mesmo tempo que é posta a necessidade dessa continuidade, as fases se dissociam no tempo e no espaço como processos particulares mutuamente indiferentes. Em consequência, para a produção fundada no capital aparece como algo contingente se a sua condição essencial é criada ou não, a saber, a continuidade dos diversos processos que constituem seu processo total. O *crédito* é a superação dessa contingência pelo próprio capital [...] Como relação de produção essencial e desenvolvida, o crédito só aparece historicamente na circulação fundada sobre o capital ou sobre o trabalho assalariado.” (MARX, 2011 [1857-1858], p. 441-442. Grifo no original).

Em outras passagens (por exemplo, no Capítulo XXVI d'O Capital) Marx já havia mencionado a importância histórica da dívida pública como parte do processo de formação do capitalismo; não obstante, a definição do seu papel como mediador das contradições espaciais e temporais da realização do capital é estabelecida com maior clareza nos 'Grundrisse'. Assim, o crédito deixa de ser uma simples operação financeira e podemos agora entendê-lo como parte fundamental da gestão dos impasses entre levar o produto ao mercado (o momento espacial) e o tempo que transcorre para a sua transformação em dinheiro (o momento temporal) e, portanto, podemos comparar o crédito com o 'sangue' que nutre a acumulação de capital e favorece sua expansão geográfica em escalas cada vez maiores: "O inteiro *sistema de crédito* e o comércio especulativo, a superespeculação etc., a ele associado baseiam-se na necessidade de estender e transpor os obstáculos da circulação e da esfera da troca". (MARX, 2011 [1857-1858], p. 340. Grifo no original). Conforme o capitalismo foi se desenvolvendo, novas e mais complexas funções foram sendo assumidas pelo crédito e, em particular, pelo capital financeiro, hoje em dia uma poderosa força de agregação e desagregação sistêmica, dotada de alta mobilidade e flexibilidade. Segundo Harvey (2006):

"A expansão geográfica e a concentração geográfica são ambas consideradas produtos do mesmo esforço de criar novas oportunidades para a acumulação de capital. Em geral, parece que o imperativo da acumulação produz concentração da produção e do capital, criando, ao mesmo tempo, uma ampliação do mercado para realização. Em consequência, os 'fluxos no espaço' crescem de modo notável, enquanto os 'mercados se expandem espacialmente, e a periferia em relação ao centro [...] fica circunscrita por um raio constantemente em expansão' [...] Certo tipo de relação centro-periferia surge da tensão entre concentração e expansão geográfica." (HARVEY, 2006, p. 51)

A emergência de uma nova configuração espacial, conforme o capitalismo ampliou suas fronteiras e se estabeleceu o mercado mundial, não foi (nem é) um processo linear e livre de contradições. Pelo contrário, a integração das diversas regiões é em si mesma desigual, portanto, na análise marxiana ganha relevância a noção de que existiriam um 'centro' e uma 'periferia' do sistema como um todo. Coloca-se, também, a questão da divisão internacional do trabalho como uma dimensão central da estruturação dos elos da cadeia.

Em suas fases iniciais, a divisão internacional do trabalho subordinou as sociedades não capitalistas às capitalistas, criando uma intensa interdependência entre ambas; a subordinação foi particularmente evidente no caso das colônias devotadas à monocultura (como no caso brasileiro), em que houve presença desde o início da especulação financeira e comercial e cuja produção era destinada ao mercado mundial, sob a direção de capitalistas, no contexto de sociedades onde inexistia o trabalho assalariado. Isto fez possível que o capital pudesse ser aplicado com uma margem de lucro maior da que teria sido obtida mediante a aplicação em novos empreendimentos industriais nos países de origem, em decorrência da superacumulação de capitais. (HARVEY, 2006, p. 59)

As características dessa divisão internacional do trabalho têm evoluído no sentido de uma maior complexidade na posição relativa dos países e regiões e com relação ao tipo de trocas predominantes e os padrões nos fluxos de capital. A emergência de uma geopolítica multipolar, no decorrer das últimas três décadas, reconfigurou de forma significativa o mundo tal como ele era no século XIX (dividido entre países colonialistas e países colonizados) e durante grande parte do século XX (dividido entre países capitalistas e países socialistas, por exemplo). O mundo atual difere bastante do quadro em que as teorias do tipo centro-periferia clássicas, tanto a cepalina quanto as do sistema-mundo, foram formuladas. Contudo,

consideramos que as novas configurações mantiveram e ampliaram, inclusive, a feição básica da divisão internacional do trabalho: a integração desigual de países e regiões.

Há uma integração desigual na globalização, porque a internacionalização de capital e a ampliação do mercado mundial necessitam de gradações em termos de mercados (de matérias-primas, de bens de consumo final, etc.), que favoreçam a aplicação lucrativa do capital, tanto industrial quanto financeiro. Insistir na aplicabilidade da noção de um centro e uma periferia sistêmicas indica que, sob as aparências de uma integração cada vez maior dos fluxos de capital, internacionalização produtiva, etc., persistem padrões característicos que impulsionam a acumulação de capital (e não apenas sua circulação) de forma desigual e hierarquizada. A criação de um mercado mundial homogêneo e previsível seria, paradoxalmente, o fim do capital enquanto relação social desigual. Devemos lembrar que, a despeito do discurso sobre a homogeneidade do espaço econômico na globalização, o centro de gravidade de muitas das transações a que nos referimos de maneira agregada como ‘economia global’ está na região do Atlântico Norte, facilitando o desenvolvimento e a implementação de estruturas regulatórias e padrões (técnicos, científicos, monetários, etc.) que proporcionam uma convergência em torno de padrões ‘ocidentais’.⁶ (SASSEN, 2010)

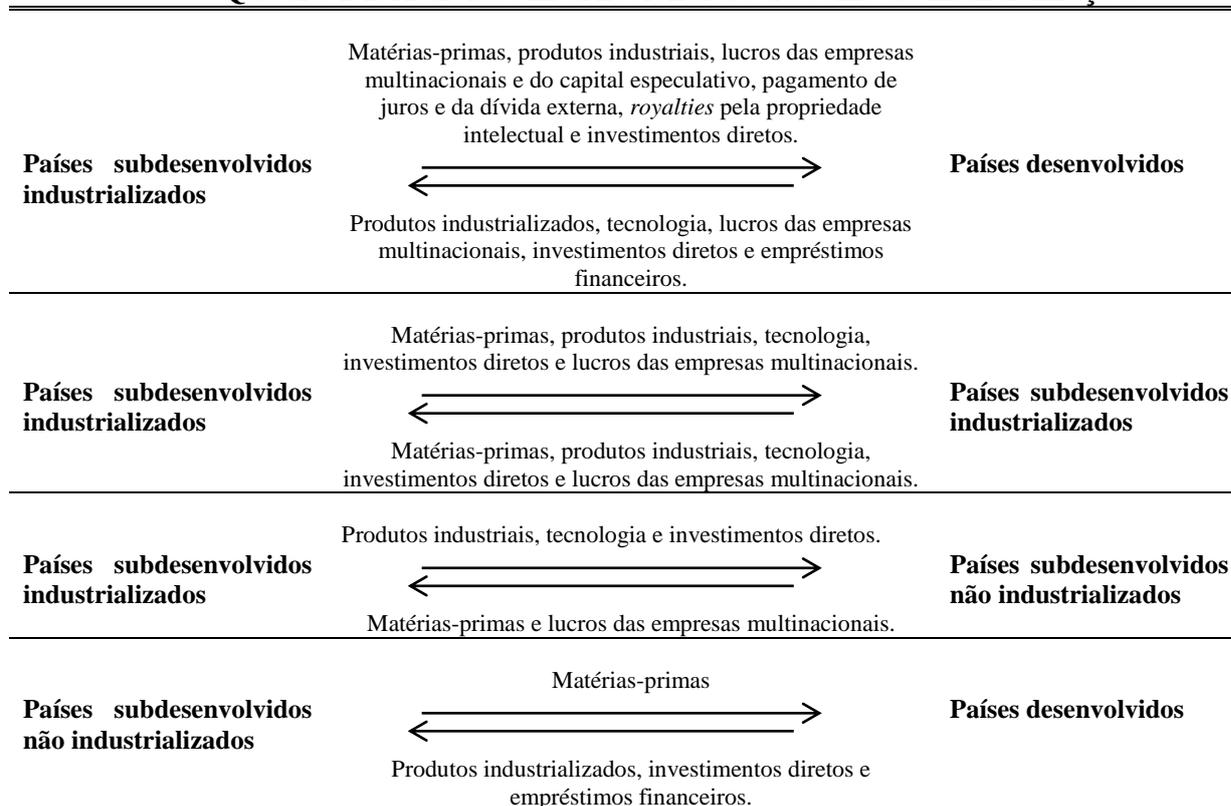
Do ponto de vista marxiano, essa divisão é resultado da expansão histórica do mercado mundial e da complexificação do processo de acumulação de capital. Assim, ela é um produto histórico, em constante transformação. O conceito supõe, como mínimo: a) Um processo de produção progressivamente ampliado, de maneira que diferentes fases de tal processo possam ser efetivamente divididas entre as partes, ainda que locacionalmente distantes entre si; b) A existência de um regime internacional, ou seja, de economias articuladas no contexto de um sistema interestatal e c) Uma dialética de comando e subordinação, pois a divisão do trabalho se faz a partir das prioridades e necessidades das áreas capazes de exportar capitais e organizar a produção, alocando os recursos em função do imperativo da acumulação. Tudo isso articulado por um determinado arranjo espacial que inclui as infraestruturas de transportes e comunicação, dentre outras, que facilitam a superação das barreiras da circulação.

Portanto, tal divisão foi possível, a rigor, só a partir das descobertas ultramarinas europeias do século XVI e, especialmente, a partir do estabelecimento do moderno sistema internacional, cujo ‘nascimento’ é imputado aos Acordos de Paz de Vestfália (1648), no século XVII. Entre os séculos XV e XVII, nos primórdios do sistema-mundo moderno, a divisão internacional do trabalho, basicamente, se expressou mediante o chamado ‘pacto colonial’, segundo o qual as colônias eram obrigadas a manter uma relação comercial exclusiva com as metrópoles, cabendo-lhes o papel de fornecedoras de matérias-primas e importadoras de produtos manufaturados. Em larga medida, tratou-se de um período de acumulação primitiva ou originária, que propulsou o surgimento de novas formas de organização da produção no centro do sistema, em especial do capitalismo industrial. Na passagem da economia mercantilista para a industrial (durante os séculos XVIII e XIX), a divisão internacional do trabalho manteve-se quase inalterada, com as colônias e novos países independentes (latino-americanos) exportando produtos primários e as metrópoles exportando bens industrializados. Conforme avançou o processo histórico, em especial durante o século XX, a forma específica dessa divisão foi se modificando, embora mantivesse suas

⁶ Não é de surpreender, nesse sentido, que quase 70% do investimento estrangeiro direto mundial entre 2003 e 2013 se concentrasse nos países desenvolvidos, a maior parte deles localizados no Atlântico Norte. (UNCTAD, 2015).

características fundamentais: a relação centro-periferia e a sua estruturação desigual. Hoje, alguns autores (SPOSITO & SANTOS, 2012), propõem a existência de uma divisão internacional do trabalho específica da ‘mundialização’, que estaria caracterizada nos seguintes termos:

Quadro 1.1. A divisão internacional do trabalho da mundialização.



Fonte: Sposito & Santos, 2012, p. 77.

Embora seja um tanto esquemática, os fluxos de capital entre as diversas partes do sistema que o quadro reflete mostram um cenário bastante mais complexo e diversificado em termos dos tipos de riqueza criada e posta em circulação na matriz global contemporânea. A divisão internacional do trabalho seria, assim, uma resultante do processo histórico de expansão do capitalismo. A configuração específica dessa divisão mudou ao longo do tempo, mantendo-se sua estrutura fundamental, embora a realidade contemporânea tenha aumentado a complexidade dos vínculos entre todos os elos da cadeia. Centro e periferia, portanto, não devem ser entendidos como lugares específicos, mas como um sistema de relações desiguais entre conjuntos de países e regiões que se reproduz para fora e para dentro deles mesmos. Alguns autores, inclusive, sugerem que hoje não é mais possível argumentar a existência de um ‘centro’ e de uma ‘periferia’ do sistema, dados os efeitos desagregadores e reorganizadores da mundialização. (MICHALET, 2003).

Como seja, certa divisão internacional do trabalho, mais complexa e flexível do que no passado, continua a ser uma característica importante das dinâmicas de acumulação de capital, tanto pela circulação cada vez maior dos capitais e das mercadorias, como pela especialização por tipos de indústria ou setor verificada nas diversas regiões do mundo e pela ascensão de empresas multinacionais dos países ‘emergentes’, com investimentos crescentes tanto em países desenvolvidos como em países periféricos, o que abalaria o pressuposto de que os

países periféricos subdesenvolvidos, mas industrializados, não poderiam exportar capital próprio, senão apenas na forma de remessas de lucro para os países centrais ou desenvolvidos. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 76) Contudo, o que parece ter diluído suas ‘fronteiras’ é o capital mesmo, dada a integração dos capitais financeiro, industrial e agrícola em escalas superiores que no passado, em vez de ter desaparecido a divisão internacional do trabalho. A emergência das chamadas ‘cadeias globais de valor’, por outra parte, não significa a anulação das segmentações e hierarquizações no mercado mundial que se expressam na divisão internacional do trabalho.

Voltando à questão do processo de circulação, cabe lembrar que a dinâmica expansiva do capital é também caracterizada pelas forças de ‘concentração’ e ‘centralização’ que acompanham sua trajetória espaço-temporal. Ambos os temas foram tratados extensivamente por Marx (1976 [1867]) e comentados por Harvey (2006). Para Marx, todo capital individual é uma concentração maior ou menor de meios de produção, com comando correspondente sobre um contingente maior ou menor de trabalhadores, e toda acumulação torna-se meio de nova acumulação, facilitando a produção cada vez em mais larga escala. Como esse processo ocorre em termos de capitais individuais, se trata na verdade de uma tendência centrífuga:

“Therefore not only are accumulation and the concentration accompanying it scattered over many points, but the increase of each functioning capital is thwarted by the formation of new capitals and the subdivision of old. Accumulation, therefore, presents itself on the one hand as increasing concentration of the means of production, and of the command over labour; and on the other hand as repulsion of many individual capitals from one another.” (MARX, 1976 [1867], p. 776-777)

Nesse momento, verifica-se a ação de uma força centrípeta, a centralização, que está na base da expansão (e da internacionalização do capital). Em palavras de Marx:

“This fragmentation of the total social capital into many individual capitals, or the repulsion of its fractions from each other, is counteracted by their attraction. The attraction of capitals no longer means the simple concentration of the means of production and the command over labour, which is identical with accumulation. It is concentration of capitals already formed, destruction of their individual independence, expropriation of capitalist by capitalist, transformation of many small into few large capitals. This process differs from the first one in this respect, that it only presupposes a change in the distribution of already available and already functioning capital. Its field of action is therefore not limited by the absolute growth of social wealth, or in other words by the absolute limits of accumulation. Capital grows to a huge mass in a single hand in one place, because it has been lost by many in another place. This is centralization proper, as distinct from accumulation and concentration.” (MARX, 1976 [1867], p. 777)

No fundamental, o desenvolvimento em tempos capitalistas é impulsionado pelos capitais privados em concorrência entre si, buscando se apropriar da maior parcela possível da mais-valia social. No processo, há uma tendência permanente para a introdução de inovações tecnológicas como meio para que cada capital individual possa desfrutar, temporariamente, de vantagens competitivas frente aos seus concorrentes. É por isso que os capitais têm uma tendência a se atraírem, visando a constituição de unidades produtivas de maior porte (ganhos de escala) e dando margem à centralização do capital, como acabamos de indicar. A reunião desses capitais resulta em fusões e aquisições, tradicionalmente na esfera produtiva,

desdobrando-se na integração entre capitais industriais e capitais bancários mediante o emprego do formato das sociedades por ações, as ‘sociedades anônimas’, amplamente estudadas por Hilferding (1981 [1910]). Este formato facilita a fusão, permitindo acessar mais rápido e em maior escala o financiamento para alavancar a constituição das novas empresas em tamanho ampliado e impulsionar a acumulação numa escala superior (NÓVOA & BALANCO, 2013) Dado certo momento, o processo, tendencialmente, se repete, não de forma linear, mas como resultado das contradições derivadas do processo de acumulação, como a destruição de outros capitais e o declínio da taxa de lucro.

Por outra parte, os processos de acumulação, concentração e centralização do capital não estão circunscritos às fronteiras nacionais; pelo contrário, caracterizam-se pela necessidade crescente de novos espaços de acumulação que, por sua vez, criam as condições para uma concentração e centralização em maior escala (global). Assim, a organização espacial e a expansão geográfica são essenciais à criação de oportunidades de acumulação de capital. Os agentes à frente dessa busca são, fundamentalmente, grandes grupos econômicos, que são eles mesmos uma resultante de um longo processo de concentração e centralização de capital, tanto em escala nacional quanto internacional. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 77).

Trata-se de um processo contínuo que se verifica, historicamente, tanto nos países centrais quanto nos periféricos, mas que na fase atual da globalização está mostrando uma convergência crescente, permitindo a criação de verdadeiros oligopólios globais nos distintos ramos de atividade econômica. Em inícios do século XX, Hilferding (1981 [1910]) já salientava as características dominantes do capitalismo, em particular a acelerada concentração e centralização do capital mediante a formação de grandes cartéis e “trusts”, graças à interpenetração entre o capital bancário e o capital industrial, que, juntos, conformaram o capital financeiro propriamente dito. (HILFERDING, 1981 [1910], p. 21) Esse movimento tornou possível a exportação de capitais em uma escala bem maior do que no século anterior e levou ao acirramento da disputa pela ampliação do território econômico das grandes potências capitalistas, tanto para a realização mercantil como para a produção do valor. (HILFERDING, 1981 [1910], p. 314)

Em período mais recente, desde as décadas de 1950 e 1960, a emergência da grande empresa multinacional (EMN) é um fenômeno associado ao aprofundamento destas tendências. O processo tem se aprofundado sem parar desde então, conferindo às grandes empresas o aparente papel de ‘demiurgos’ da globalização, na medida em que grande parte do mercado mundial é hoje absorvida pelo comércio entre firmas, mediante uma estrutura que integrada as esferas de circulação e produção e que constitui o principal vetor da extensão em escala mundial do modo capitalista de produção e das suas relações sociais específicas. (MICHALET, 1983, p. 128-129)⁷. Contudo, as EMN são formas corporificadas do capital vinculadas a seu processo de internacionalização, portanto não é correto considerá-las como variáveis autoexplicativas. Devemos tomá-las só como “uma categoria analítica inserida dentro de um complexo processo de internacionalização do capital.” (RAMIRES, 1989, p. 104 *Apud* SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 124)

⁷ Um estudo de 2011 publicado pelo ETC Group Zürich, baseado na análise de 43.060 corporações transnacionais localizadas em 116 países, revelou que apenas 737 empresas detêm 80% do valor de todas elas; ademais, 147 companhias controlavam 40% do valor monetário de todas as corporações transnacionais em 2007, com a maioria sendo intermediários financeiros (bancos de investimento, corretoras, companhias de seguro). (HBS & ETH Group, 2012, p. 6).

Na mesma direção, para Palloix (1975), as empresas multinacionais são apenas uma parte do processo mais abrangente de internacionalização do capital, este último entendido como uma relação social e não apenas como a extensão de um processo produtivo para além dos estados nacionais originários das corporações. Ele considera tal processo a partir da análise do circuito do capital em Marx, argumentando que o circuito do ‘capital-mercadoria’ tem operado internacionalmente desde os primórdios do capitalismo, ao passo que a internacionalização do circuito do ‘capital-dinheiro’ e do ‘capital-produtivo’ são fenômenos mais recentes. Para ele, mais do que uma forma de resolver as contradições nacionais do modo de produção capitalista (como era defendido pelas teorias do imperialismo), a internacionalização deve ser entendida como parte intrínseca do capitalismo, algo inscrito em sua mesma dinâmica, um dado interno do movimento do capital.

Ademais, Palloix (1975) destaca um aspecto sobre o qual outros autores também chamam a atenção (incluindo o próprio Marx): a importância da intervenção do Estado como base da expansão do capital numa escala global. Para ele, o papel do Estado tem sido contínuo, embora tenha mudado durante as diferentes fases da internacionalização:

“Rôle continu de l'Etat, mais différencié par rapport aux phases d'internationalisation selon ce qu'implique l'internationalisation du capital pour la gestion-sanction de la loi de la valeur par l'appareil d'Etat.” (PALLOIX, 1975, p. 79)

Assim, por exemplo, desde a fase de acumulação primitiva, o Estado é a “fer de lance” da internacionalização, especialmente mediante a legitimação da violência. Durante a fase de internacionalização do capital-mercadoria, o Estado favoreceu alternativamente o livre comércio e o protecionismo, visando adaptar o sistema de normas internacionais aos interesses da burguesia nacional dos países dominantes e para articular o aparelho produtivo nacional com as necessidades do mercado internacional, eliminando as linhas não lucrativas de produção e induzindo uma específica divisão internacional do trabalho.

Nas fases de internacionalização do capital-dinheiro e do capital-produtivo, por sua vez, as relações mercantis no mercado internacional são substituídas por relações entre capitais e o valor internacional irrompe no seu amplo escopo social na internacionalização do capital. Nesta fase, o principal papel do Estado seria o de alinhar as condições internas de produção e intercâmbio às condições internacionais, mediante o uso do padrão monetário (PALLOIX, 1975, p. 80-81; OGUZ, 2005, p. 12). Em etapa mais recente, determinados aparelhos do Estado refletem a urgente necessidade de atingir padrões internacionais na estrutura da produção e comércio nacional (enquanto expressões e ‘lugares’ da lei do valor), por parte daqueles capitais cuja expansão se realiza fundamentalmente na arena internacional. (OGUZ, 2005, p. 13) Portanto, a contribuição de Palloix (1975) para a interpretação do processo de internacionalização do capital tem sido importante, como sublinha Oguz (2005), por dois motivos principais:

“First, by differentiating between the history of internationalization of each circuit of capital, he added a historical dimension to the debate and was able to explain the specificity of the recent phase of internationalization through his emphasis on the preeminent role of money form as the expression of international value. Second, through his discussion of the continuous but varying role of the state in each phase of internationalization of the circuit of capital, Palloix was able to identify the nature of the restructuring of the state in the recent phase of internationalization: the reordering of the internal hierarchy of the state apparatus and increasing contradictions within the

state reflecting the requirements of monetary sanction. This was a theme shared by Poulantzas (1974) and revived in the globalization context by Panitch (1994) and others.” (OGUZ, 2005, p. 13)

A questão do papel do Estado na criação do mercado mundial é relevante e, dentre os autores que trataram o tema, Fiori (2007) argumenta que a relação entre o sistema interestatal e o desenvolvimento do capitalismo é indissolúvel e originária, inclusive, ele identifica certa precedência do ‘poder’ sobre o ‘dinheiro’, quando observada a forma específica da gênese e evolução dos Estados modernos e do sistema interestatal: antes mesmo do surgimento do capitalismo, as guerras de conquista entre unidades territoriais favoreceram a elevação da atividade econômica e estimularam as primeiras formas de crédito, monetarização das trocas e financeirização da economia.

Portanto, a expansão do capitalismo não teria sido obra unicamente do capital em geral, em abstrato, nem da pura troca mercantil, nem simplesmente das transformações tecnológicas aplicadas à produção nos países europeus (em especial na Inglaterra), a partir do século XVIII. Desde os primórdios da formação das unidades de poder territorial na Europa medieval, as formas de poder político desempenharam um papel crítico nas possibilidades de crescimento do excedente, do sistema financeiro e dos espaços econômicos. No caso dos países mais tardiamente incorporados ao sistema mundial moderno, poder-se-ia aplicar a mesma equação segundo a qual o desenvolvimento do capitalismo implica a mediação decisiva do Estado, não havendo algo como uma inserção ‘pura’ no mercado mundial, decorrente apenas de fatores econômicos.

Por exemplo, com o surgimento ou “invenção” dos “Estados-economias-nacionais” (FIORI, 2007, p. 28), veio progressivamente a nacionalização dos bancos, das finanças e do crédito; criou-se um sistema tributário estatal e foram nacionalizados o exército e a marinha, que passaram para o controle direto da estrutura administrativa do Estado. Conforme o sistema interestatal evoluiu, foi se reduzindo a quantidade de “unidades soberanas e constitutivas”, mas a guerra continuou a ter um lugar destacado como forma de conservar e acrescentar o próprio poder. A diferença, no novo sistema, estava dada pelo fato de que:

“As unidades envolvidas eram Estados e economias, articulados num mesmo bloco nacional e com as mesmas ambições expansivas e imperialistas com relação aos demais ‘Estados-economias-nacionais’ do sistema. O objetivo da conquista não era mais, necessariamente, a destruição ou ocupação territorial do outro Estado, poderia ser apenas a sua submissão econômica. Mas a conquista e a monopolização das novas posições de poder político e econômico seguiram sendo a mola propulsora do novo sistema. E foi dentro dessas unidades territoriais expansivas que se forjou o ‘regime de produção capitalista’, o qual se internacionalizou de mãos dadas com os seus ‘Estados-impérios’ globais.” (FIORI, 2007, p. 28)

Um elemento crucial na internacionalização do capital foi a criação do Estado nacional moderno e, especificamente, do moderno sistema interestatal, se constituindo como o marco de referência político dentro do qual a divisão capitalista do trabalho foi possível. (WALLERSTEIN, 2000, p. 253) O Estado tem desenvolvido formas de interferência seletiva que privilegiaram a acumulação/concentração de capital, racionalidade última do sistema; como aponta Martins (2011), o sistema-mundo garante a articulação privilegiada do capital com o Estado, que o utiliza para garantir sua reprodução e expansão, toda vez que o Estado permanece limitado geograficamente e o capital tem a capacidade de se mover livremente,

mediante a competição entre diversos atores privados por lucros, condicionando nessa competição as políticas estatais e submetendo-as aos seus objetivos.

Não concordamos inteiramente com essa visão, pois acreditamos ser necessário reconhecer a unidade indissolúvel de Estado e mercado, embora seja claro que ambas as instâncias não se confundem. É necessário pensar a dialética Estado/mercado como as duas forças propulsoras da expansão do capitalismo desde o ‘longo século XVI’ até os nossos dias. O Estado não desempenha ‘funções’ com relação ao mercado (não é o seu instrumento), nem o mercado é apenas uma ‘projeção’ do poder estatal, algo criado pela vontade de um soberano em abstrato. A questão de fundo, portanto, é sermos capazes de pensar o capitalismo com uma ênfase sistêmica e histórica que articule o seu desenvolvimento como modo de produção, considerando simultaneamente a dimensão política e as formas de relação conflituosas que se estabelecem na expansão do sistema como um todo, sendo a sua expressão característica por excelência, a internacionalização do capital.

Em síntese: o mercado mundial, tal como entendido por Marx e outros autores, é uma condição histórica da expansão do capital e não uma dimensão analítica da teoria do valor. O que a teoria postula é a natureza expansiva do capital, sua necessidade interna de buscar constantemente novas formas de valorização, criando mercados, exportando capitais, importando matérias-primas, reorganizando as coordenadas espaço-temporais em escala global, concentrando e centralizando o capital de forma crescente desde a escala nacional até a internacional, produzindo e reproduzindo as relações sociais específicas ao capital em diversos contextos, hierarquizando as relações entre centro e periferia no sistema-mundo como um todo, dentre outros aspectos. É crucial, para nossos objetivos, o fato de Marx ter demonstrado a necessidade da intensificação e da expansão como concomitantes da acumulação, assim como a existência de uma tendência para superar as barreiras espaciais anulando ‘o espaço pelo tempo’. Contudo, a teoria em si não diz nada sobre como, quando ou donde a expansão irá acontecer, sendo necessária uma análise caso a caso para entender a lógica subjacente ditada pela acumulação de capital em ação, um processo altamente contraditório em função de suas próprias condições de existência. (HARVEY, 2006, p. 63-64)

1.1.2. Ciclos sistêmicos de acumulação e ajustes espaço-temporais: as contradições do capital.

Levando em consideração as ideias colocadas na seção anterior, podemos afirmar que a acumulação, concentração e centralização de capital não ocorrem de forma harmoniosa nem linear. Na verdade, há muitas contradições implícitas, tanto aquelas relativas à acumulação em si⁸, quanto aquelas relacionadas com a realização espaço-temporal do capital (HARVEY, 2006, p. 41-46). Em especial, há todo um debate, que não poderemos desenvolver amplamente aqui, mas que deve ser levado em conta, relativo à tendência decrescente da taxa de lucro no capitalismo (associada à maior composição orgânica do capital), assim como sobre as crises sistêmicas que esta queda traz no bojo. Fator relevante diz respeito às “influências mitigadoras” da crise no capitalismo, que funcionam como válvulas de escape para vazarem a pressão dos elementos desagregadores. (CASTELLS, 1979; HARVEY, 2013).

Essas contradições se expressam no que Arrighi (1994) e Arrighi & Moore (2001), denominaram como “ciclos sistêmicos de acumulação”, e são temporariamente resolvidas

⁸ Que se devem ao fato de que o capital é uma ‘relação social’ e não uma ‘coisa’, uma relação de expropriação / apropriação do valor do trabalho social com inúmeras consequências políticas, ambientais, institucionais, etc.

mediante o que Harvey (2006) identificou como “ajustes espaço-temporais” do capital, numa perspectiva sistêmica e multilocalizada das crises de superacumulação. Esse conjunto de argumentos coloca a dimensão espaço-temporal como um elemento relevante para compreendermos a forma em que operam e são manejadas as contradições do capital em seu processo de expansão. No longo prazo, os ciclos de acumulação são expressão das crises e permitem observar o movimento histórico e visualizar seus padrões de repetição e tendências de mudança; no curto prazo, os ajustes espaço-temporais se apresentam como tentativas de aliviar as tensões inerentes ao processo de acumulação de capital em escala ampliada.

Para estes autores, precisamos tomar, como a unidade de análise, não os Estados individuais, mas o sistema interestatal dentro do qual o capitalismo mundial está enraizado (“embedded”) (ARRIGHI & MOORE, 2001, p. 56) sistema que é, ele mesmo, um produto histórico configurado dentro dos marcos do que Wallerstein (2000), Arrighi (1994) e Fiori (2007) denominam de “moderno sistema-mundo”, ou seja, a organização do poder político e econômico numa escala planetária, em expansão desde o século XVI, articulado por uma única divisão do trabalho e por múltiplos sistemas políticos e culturais, em relação à qual os Estados-nacionais ocupam diversas posições de poder relativo e desigual.

Segundo autores como Arrighi & Moore (2001), precisamos atentar para a existência de ciclos sistêmicos de acumulação, como um componente indispensável à interpretação das conjunturas econômicas nacionais e globais. Desde a formação inicial e subsequente expansão do sistema-mundo moderno, no século XVI, verificam-se quatro grandes ciclos desse tipo, marcados pelo auge e declínio de um determinado ‘hegemon’ sistêmico. Cada um desses ciclos consiste em duas fases de acumulação de capital entrelaçadas, uma primeira fase de “expansão material” e uma segunda fase de “expansão financeira”. Esses ciclos sistêmicos de acumulação não são isomórficos entre si nem apenas a repetição mecânica de determinados fenômenos. Na verdade, eles expressam o processo de ampliação e aprofundamento da acumulação de capital em escala mundial, constituindo-se cada um deles como um novo estágio do desenvolvimento do sistema capitalista.

De forma muito esquemática, podemos resumir o argumento da seguinte forma: a partir de certo ponto, o capitalismo se desenvolve mediante processos de elevada especialização econômica/produtiva que favorecem uma crescente expansão material, graças à acumulação de capital via comércio de longa distância, atividade industrial ou uma combinação de ambas as formas. A especialização permite um alargamento do capital existente ao ponto da superacumulação, momento a partir do qual há uma tendência para a financeirização da economia. A nação hegemônica durante cada ciclo sistêmico se beneficia mais do que todas as outras durante a fase de expansão material e passa, dessa forma, a deter um volume muito superior de capital que não pode ser reinvestido de forma lucrativa. Por tal motivo, essa nação se transforma progressivamente no credor do mundo, exportando capitais produtivos em um primeiro momento e posteriormente capital financeiro. Esse momento marca simultaneamente o auge do seu poder e o princípio do fim de sua dominação. A fase de expansão financeira de cada ciclo sistêmico de acumulação é o sintoma por excelência da maturidade de uma fase particular do desenvolvimento capitalista. (ARRIGHI & MOORE, 2001)

Para sustentar o argumento, em termos históricos, os autores apontam que esses ciclos de expansão material, seguidos de expansão financeira, podem ser observados como um padrão desde o século XV, primeiramente com o ciclo Genovês/Ibérico (desde o século XV até o século XVII), posteriormente com o ciclo holandês (entre os séculos XVII e XVIII), que

foi seguido do ciclo britânico (entre o século XVIII e uma parte do século XX), até chegarmos ao ciclo norte-americano, que teria iniciado no final do século XIX e se estende até o atual ciclo de expansão financeira. O início e o fim de cada ciclo se superpõem, ou seja, as fronteiras entre cada um deles não são passíveis de uma definição precisa. Para os autores:

“Each cycle is named after (and defined by) the particular complex of governmental and business agencies that led the world capitalist *system*, first towards the material and then towards the financial expansions that jointly constitute the cycle. The strategies and structures through which these leadings agencies have promoted, organized and regulated the expansion or the restructuring of the capitalist-world economy is what we shall understand by regime of accumulation on a world-scale [...] from its late-medieval regional embryo to its present global dimension.” (ARRIGHI & MOORE, 2001, p. 60)

A recorrência das fases de expansão financeira é uma questão que chama a atenção de ambos os autores, assim eles apontam para o fato destas fases de financeirização não serem nada novo. Quando o capital é acumulado para além dos canais normais de investimento lucrativo, há uma preferência dos capitalistas pela liquidez e não pela rigidez própria de uma situação de alta composição orgânica do capital. A especialização no comércio ou na indústria seriam feições superficiais do capital, que, retornando a um estado de não especialização produtiva, recupera sua mobilidade, o seu ‘eclecticismo’, como diz o Braudel:

“When, in the nineteenth century, capitalism moved so spectacularly into the new world of industry, it did of course give the impression of specializing, and historians in general have tended to regard industry as the final flowering which gave capitalism its 'true' identity. But can we be so sure? It seems to me rather that after the initial boom of mechanization, the most advanced kind of capitalism reverted to eclecticism, to an indivisibility of interests so to speak, as if the characteristic advantage of standing at the commanding heights of the economy [...] consisted precisely of not having to confine oneself to a single choice, of being able, as today's businessmen would put it, to keep one's options open.” (BRAUDEL, 1983 [1979], p. 381).

Essa passagem sugere uma releitura da fórmula geral do capital do Marx: D-M-D' (Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro'). O capital-dinheiro implica liquidez, flexibilidade, liberdade de escolha. O capital-mercadoria significa capital investido num arranjo fixo particular com vistas a um lucro, ou seja, ele significa uma rigidez que só é superada no processo de circulação e realização do valor das mercadorias (como vimos antes). Por sua vez, D' significa que há uma liquidez expandida, maior flexibilidade e capacidade de escolha/alocação. A fórmula do Marx nos diz que o capitalista investe num determinado arranjo de “inputs-outputs” (com toda a inflexibilidade que isto implica) não como um fim em si mesmo, mas visando obter um lucro num momento futuro, aumentando sua capacidade de agência. Se não existem perspectivas razoáveis de que tal capacidade de agência será incrementada (a obtenção crescente de lucro) ou se tal expectativa é sistematicamente insatisfeita, o capital tende a reverter para formas mais flexíveis de investimento, fundamentalmente, para sua forma monetária. Portanto, a ‘preferência’ dos capitalistas por liquidez aumenta, de forma que uma parte incomumente elevada do seu fluxo de caixa tende a permanecer em forma líquida. (ARRIGHI & MOORE, 2001, p. 58)

Na atual fase de financeirização da economia mundial, é fácil reconhecer os signos de uma volta ao ‘eclecticismo’ do capital, que, diante da superacumulação e da incapacidade de

obter rendimentos elevados mediante vias normais de investimento (ou seja, diante da queda da taxa de lucro), tende a reverter para a sua forma líquida e a buscar oportunidades de investimento diversificadas, inclusive, cada vez mais, dentro do próprio mercado financeiro. Essa tendência ressurgiu nos anos 1970 e se firmou durante os anos 1980, quando os Estados Unidos reforçaram seu papel de credores do mundo com a ruptura do padrão monetário estabelecido nos acordos de Bretton Woods. Vivemos uma fase de expansão financeira de proporções maiores do que no passado; a crise mundial atual, contudo, não é apenas financeira, mas o resultado do processo de acumulação ampliada do capital em escala mundial que veio no pós-II Guerra, caracterizado pela internacionalização produtiva e financeira e pela incorporação de novos espaços de acumulação. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 81) Não se trata, a rigor, de um fenômeno novo, pois diferentes ciclos no passado manifestaram essas mesmas tendências estruturais, embora, com características diversas, segundo o grau de desenvolvimento do conjunto de elementos que conformam uma determinada fase do capitalismo. Comentando a influente obra do Hilferding sobre o capital financeiro, Braudel (1984 [1979]) declara o seguinte:

“Hilferding rejects the notion of a purely industrial form of capitalism, that he sees the world of capital as a range of possibilities, with in which the financial variety -a very recent arrival as he sees it- has tended to win out over the others, penetrating and dominating them from within. It is a view with which I am very willing to concur, with the proviso that I see the plurality of capitalism as something going back a long way. Finance capitalism was no newborn child of the 1900s; I would even argue that in the past - in say Genoa or Amsterdam following a wave of growth in commercial capitalism and the accumulation of capital on a scale beyond the normal channels for investment, *finance capitalism was already in a position to take over and dominate, for a while at least, all the activities of the business world.*” (BRAUDEL, 1984 [1979], p. 604. Grifo nosso.)

Adicionalmente, a persistência de uma fase de expansão financeira coloca algumas questões centrais, em especial, cabe nos perguntar de onde vem os lucros, se não é da produção e do comércio de mercadorias? Ou seja, de onde sai a riqueza dos capitalistas, se há uma crescente redução dos investimentos produtivos e uma preferência pelos investimentos financeiros/especulativos? O que vemos é que: a) Alguns capitalistas estão lucrando à custa de outros capitalistas, o que significa que há uma redistribuição dos lucros dentro da classe e não um aumento dos lucros da classe como um todo; b) A riqueza dos capitalistas se expande na medida em que seus investimentos financeiros lhes permitem uma redistribuição da riqueza e da renda em seu favor, em prejuízo dos trabalhadores e das sociedades em geral, o que exige dos governos extrair mais recursos da população para o pagamento de seus compromissos financeiros; c) Os investimentos financeiros podem se expandir numa base sustentável se estes permitem que os capitalistas movam seus fundos de áreas/setores de menor lucratividade para áreas de produção e comércio mais rentáveis. (ARRIGHI & MOORE, 2001, p. 61)

Este conjunto de elementos é o que Harvey (2003, 2006) observa e analisa a partir das categorias de ‘ajuste espacial’ e ‘ajuste espaço-temporal’. Esse autor, analisando os desdobramentos do processo de circulação de capital e a tendência à ocorrência de crises de superacumulação, decorrentes das contradições internas de realização, e tendo em conta a formulação de Marx da lei da queda da taxa de lucros, coloca por sua vez a ideia de que, para contornar a recorrência das crises, é necessário produzir um deslocamento constante dos investimentos que impeça, adie ou mitigue a perda de rentabilidade do capital. Muito

resumidamente, a queda da taxa de lucros, tal como formulada por Marx⁹, implica que, conforme aumenta a composição orgânica do capital, diminui a taxa de lucro, porque o “trabalho vivo”, que é a única fonte de valor, tende a ser substituído por “trabalho morto”, que somente transmite às mercadorias a mesma quantidade de valor já incorporada nos meios de produção. Portanto, pode-se dizer que a taxa de lucro varia na razão direta da taxa de mais-valia e da rotação do capital, e na razão inversa da composição orgânica do capital. (MARX, 1981 [1867], p. 317-318; CASTELLS, 1979, p. 26-27; HARVEY, 2013, p. 248-249),

Considerando essa dinâmica interna do processo de acumulação, uma dada composição orgânica do capital que tenda a favorecer o maior uso de máquinas e equipamentos por sobre o uso do trabalho assalariado, junto com as dificuldades colocadas pelo processo de rotação do capital e os *lapsus* temporais entre produção e realização decorrentes, gera crises que só poderão ser parcialmente superadas mediante uma realocação constante dos investimentos, uma expansão geográfica que crie novas oportunidades para a acumulação de capital e amplie simultaneamente os mercados para realização, isto tudo se traduzindo numa incremento dos fluxos no espaço e numa constante tentativa de “anular o espaço pelo tempo”, como sublinhamos antes. (HARVEY, 2006, p. 51)

Para Harvey (2003, 2006), as crises se expressam normalmente como excessos de capital (na forma de mercadorias, dinheiro ou de capacidade produtiva [subutilizada]) assim como excessos de força de trabalho, que não encontram oportunidades de investimento produtivo e rentável. Assim, se a desvalorização do capital deve ser evitada pelos capitalistas, é imperativo encontrar novas maneiras de empregar os excessos de capital, sendo a expansão geográfica e a reorganização espacial uma opção a respeito. Essa expansão é feita, muitas vezes, mediante investimentos de longo prazo, que tomam muitos anos para gerar retorno (investimentos em transporte, energia, novas fábricas ou unidades produtivas de diverso tipo, que imobilizam grandes quantidades de capital-dinheiro e o fixam em infraestruturas territorialmente localizadas), assim, a expansão ‘no espaço’ tem uma relação direta com a operação e rentabilidade dos novos empreendimentos ‘no tempo’. (HARVEY, 2003, p. 88; 2006, p. 113) Contudo, como esses novos investimentos também contribuem para o aumento da composição orgânica do capital, a longo prazo, novas crises de investimento em capital fixo surgirão; a tendência à queda da taxa de lucro se repete. O ajuste espaço-temporal não resolve de forma permanente a contradição interna do processo de acumulação e deve ser recriado novamente, em escalas superiores, para impedir uma nova desvalorização generalizada do capital. Para Harvey:

“The spatio-temporal 'fix' [...] is a metaphor for a particular kind of solution to capitalist crises through temporal deferral and geographical expansion. [...] *The production of space, the organization of wholly new territorial divisions of labour, the opening up of new and cheaper resource complexes, of new regions as dynamic spaces of capital accumulation, and the penetration of pre-existing social formations by capitalist social relations and institutional arrangements (such as rules of contract and private property arrangements) provide important ways to absorb capital and labour surpluses. [...] If capital does not or cannot move [...] then over accumulated capital stands to be devalued directly through the onset of a deflationary recession or depression.*” (HARVEY, 2003, p. 114-116. Grifo nosso).

⁹ A ideia de que as taxas de lucro tenderiam a declinar não era nova quando Marx a formulou; inclusive, autores como David Ricardo e Adam Smith também observaram o fato de que o capitalismo gradualmente perde força e cai num “estado estacionário”, com uma taxa zero de acumulação. A diferença do Marx é que ele busca a causa deste fenômeno dentro da lógica interna da acumulação de capital. (HARVEY, 2013, p. 249).

Orientados pela concorrência, os capitalistas individuais buscarão novas oportunidades e vantagens competitivas nos novos espaços abertos pela expansão geográfica e a suspensão temporal das contradições da acumulação, onde os custos são menores e a expectativa de lucro, maior; o capital em excesso em determinado local pode ser utilizado em outros lugares onde as oportunidades de se obter rendimentos não tenham sido esgotadas. Estes novos espaços oferecem vantagens locais para os capitalistas, tão importantes quanto as vantagens tecnológicas derivadas da inovação. Contudo, o processo como um todo é cronicamente instável e os espaços da acumulação, intercâmbio, distribuição e consumo não se mantêm em equilíbrio, o que cria um estado de movimento perpétuo em busca de novos ajustes.¹⁰

As vantagens locais derivadas do controle da terra, por exemplo, incluem o acesso a infraestruturas produtivas, a matérias-primas e a posse de ativos valorizados pela mesma ação expansiva do capital, dentre outras vantagens, incluindo o acesso a recursos estatais como crédito ou infraestruturas produtivas e/ou públicas custeadas pelo Estado. Há, nesses casos, uma tendência para controlar de forma monopólica ou oligopólica os novos espaços abertos, o que pode ser observado nas estratégias de ocupação das novas 'fronteiras' por parte do capital, entre as quais predominam a concentração e a centralização do capital. Para Harvey (2003):

“Capitalists can and do use spatial strategies to create and protect monopoly powers wherever and whenever they can. Control over key strategic locations or resources complexes is an important weapon. In some instances monopoly power becomes strong enough to inhibit the dynamism in capitalism's geography, introducing strong tendencies towards geographical inertia and stagnation. The tendency towards spatial dynamism given by the competitive search for profits is countered by the bundling together of monopoly powers in space.” (HARVEY, 2003, p. 97)

Numa situação de expansão geográfica como a vivenciada hoje, com uma globalização intensificada pelos avanços nos transportes e na informática, o monopólio das vantagens locais é consolidado mediante uma massiva centralização de capital, em especial capital financeiro, assim como mediante a conformação de economias de escala e escopo, controle de mercados e inovações tecnológicas. Tudo isto incrementa a capacidade dos capitalistas tirarem proveito do ajuste espaço-temporal e faz evidente a extraordinária importância da capacidade de deslocar mercadorias, capacidade produtiva, recursos financeiros e até força de trabalho através do espaço e de projetá-las num horizonte temporal, num movimento incessante para a redução ou eliminação das barreiras espaciais, acelerando o tempo de retorno do capital (acelerando o processo de circulação e realização, numa escala cada vez maior). Essa redução dos custos e do tempo da circulação é uma necessidade endógena da produção capitalista e, nos termos de Harvey, a evolução da paisagem geográfica da atividade capitalista é orientada permanentemente por uma compressão do tempo e do espaço, que destrói periodicamente o capital fixo criado num local e se lança sobre novas fronteiras para manter esse dinamismo de acumulação flexível. (HARVEY, 2003, p. 98)
Assim:

¹⁰ Harvey é consciente das semelhanças de sua teoria da expansão geográfica com a teoria da localização. Contudo, enfatiza as dimensões de instabilidade e ruptura do processo e não a tendência ao equilíbrio que seria a marca da teoria da localização.

“The tensions between competition and monopoly, between concentration and dispersal, between centralization and decentralization, between fixity and motion, between dynamism and inertia, between different scales of activity, all arise out of the molecular processes of endless capital accumulation in space and time. And these tensions are caught up in the general expansionary logic of a capitalist system in which the endless accumulation of capital and the never-ending search for profits dominates. The aggregate effect is, as I have often had cause to formulate it in the past, that capitalism perpetually seeks to create a geographical landscape to facilitate its activities at one point in time only to have to destroy it and build a wholly different landscape at a later point in time to accommodate its perpetual thirst for endless capital accumulation. Thus is the history of creative destruction written into the landscape of the actual historical geography of capital accumulation.” (HARVEY, 2003, p. 101)

O conceito de ajuste espaço-temporal, tal como é desenvolvido por Harvey, é muito útil para entender, com relação à teoria do valor em Marx e às contradições internas do processo de acumulação, a necessidade de expansão que decorre de sua tendência à crise, que, por sua vez, favorece a intensificação das relações de produção capitalista em novas regiões e novos setores, ao tempo que aumenta a concentração e centralização do capital em escala ampliada, a inovação tecnológica e a construção/destruição de infraestruturas produtivas e sociais de longo prazo de retorno que, mesmo aliviando a crise no curto prazo, são incapazes de contê-la no médio e longo prazo. Estes processos, intrínsecos à dinâmica interna do capital, são de alguma forma compreendidos no conceito. Contudo, como Jessop (2006) tem colocado, a forma em que Harvey o desenvolve é problemática, pois é estritamente formulado nos moldes da teoria do valor e por tal motivo resulta insuficiente para explicar as dimensões extra-econômicas que participam, com peso tão expressivo quanto os fatores econômicos, na acumulação de capital, entendida como um processo social amplo e multicausal.

Nesse sentido, para entender o caráter político do capital em tanto relação social, ou seja, em tanto articulação de dimensões econômicas e extra-econômicas, precisamos entender que as ‘forças do mercado’ não podem, por si mesmas, reproduzir o capitalismo. Como aponta Jessop (2006), o capital não pode se reproduzir inteiramente através de uma lógica auto-expansiva de mercantilização, dada a natureza fictícia da terra, do dinheiro e da força de trabalho enquanto mercadorias e ao fato de que a reprodução do capital também depende de diversas formas de relação social não mercantis. Ademais, deve-se levar em consideração que os conflitos relativos à regularização e/ou governança das contradições internas do capital são viabilizados por ajustes espaço-temporais que operam igualmente no âmbito institucional, portanto a dimensão política é tão relevante quanto necessária para entender a acumulação e não é uma variável externa a esta, mas sim uma condição de possibilidade intrínseca ao capital. Segundo Jessop:

“An adequate account of such spatio-temporal fixes must consider their extra-economic as well as their value-theoretical dimensions. Without the former the analysis of spatio-temporal fixes would degenerate into a reified and largely economic analysis of the logic of capital; without the latter, it would degenerate into a ‘soft’ economic and political sociology. Harvey gives us many useful concepts to resist the latter temptations – witness his value-theoretical insights into time-space compression and flexible accumulation in an emerging post-Fordism [...] But he has not explored capitalism’s extra-economic dimensions at the same high levels of abstraction and to the same extent as its economic dimensions nor shown convincingly

how they belong to the essential ‘internal relations’ of capitalist societies.” (JESSOP, 2006. p. 164)

Os trabalhos de Arrighi, Moore e Harvey, citados nessa seção, contribuem para ampliar a argumentação relativa à escala do capital, a suas contradições internas e à explicação da forma em que são geridas e parcialmente resolvidas suas crises de superacumulação e consequente a queda da taxa de lucro. Estes aspectos são parte necessária para uma explanação das razões pelas quais o capital se expande de uma forma cada vez maior em abrangência geográfica e setorial, assim como para entender a constituição de um mercado mundial, contra o pano de fundo de um sistema-mundo caracterizado por elementos como uma divisão internacional do trabalho, a existência de um sistema-interestatal e as contradições e tensões que o capitalismo gera conforme se desenvolve.

Como sugere Arrighi (1994), os ciclos sistêmicos de acumulação expressam o movimento geral do conjunto e nos permitem compreender que estamos vivenciando uma fase específica de transição, contraditória, na qual aparecem de novo as tendências seculares da expansão material e a expansão financeira da economia capitalista. Por sua vez, como sugere Harvey (2003), no curto e no médio prazo o ajuste espaço-temporal permite resolver parcialmente as crises e buscar saídas que contornem as tendências internas contrapostas da acumulação.

Não obstante, precisamos entender melhor a forma em que os processos econômicos convergem com os processos políticos, nas escalas local, nacional e global, na configuração de uma determinada economia internacionalizada como a que presenciamos na atualidade. Para tanto, na seguinte seção abordaremos a perspectiva segundo a qual o que hoje chamamos de ‘globalização’, é um fenômeno produzido desde dentro dos Estados nacionais por um conjunto heterogêneo de atores que incluem os mesmos Estados nacionais, as grandes corporações e diversas formas de poder locais que articulam redes de poder econômico e político em escala global, gerando, inclusive, formas de regulação supranacionais que desafiam o tradicional marco conceitual (jurídico e político) do Estado-nação. Complementando as leituras derivadas da tradição marxista, com todo o apelo que as mesmas trazem para fatores derivados da dinâmica interna do capital, é preciso introduzir de forma mais clara, analiticamente, as dimensões da agência e da articulação multiescalar de atores e processos na configuração das tendências que hoje dominam no palco mundial.

1.2. ESTADO E GLOBALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICO-RELACIONAL

Não obstante considerarmos muito válido e útil o conceito de ajuste espaço-temporal desenvolvido por Harvey (2003, 2006), também é pertinente a crítica de Jessop (2006) no sentido de ser indispensável a ponderação dos fatores extra econômicos que intervêm na acumulação, concentração e centralização de capital em escala global, e essa questão parece relevante para o conjunto de ideias discutidas na seção anterior, em particular, diante da necessidade de não criar uma leitura economicista dos processos que estamos tentando interpretar. Portanto, as considerações que seguem são uma tentativa de alargar os marcos referenciais da análise para incluir efetivamente a dimensão política, tomando como ponto de partida que, efetivamente, o Estado e a globalização, o Estado e a internacionalização do capital, são polos de um processo histórico dialético e que cada um deles expressa tendências específicas, porém interdependentes, que uma abordagem como a que propomos precisa reter em suas características fundamentais.

1.2.1. Elementos para uma abordagem estratégico-relacional do Estado

Entendemos o Estado numa perspectiva estratégico-relacional, no sentido desenvolvido por Poulantzas (POULANTZAS, 2000 [1978]) e, especialmente, por Jessop (JESSOP, 1982, 2002, 2008), considerando que essa abordagem contribui para uma adequada compreensão do papel do Estado na complexa rede de interesses e dinâmicas do capitalismo globalizado, pois o toma mais como um lugar de articulação de estratégias do que como uma coisa ou como um instrumento coeso a serviço de uma classe ou fração de classe. Na década de 1970, em face de uma mudança já bastante evidente no papel do Estado nas sociedades capitalistas avançadas, Poulantzas (2000 [1978]), elaborou uma re-conceitualização da questão do poder e, mais especificamente, do poder estatal e do poder de classe.

Segundo o autor, o poder não é uma quantidade ou algo que possa ser possuído, nem uma qualidade ligada a uma classe social ou aparelho estatal em particular, como expressão de sua essência. Para ele, devemos entender o poder como a capacidade de uma ou de várias classes (e de determinados grupos dentro delas) para realizar seus interesses específicos, mas com relação a um campo de luta. Assim, a capacidade de uma classe de realizar seus interesses está em oposição com a capacidade (e os interesses) das outras classes ou frações de classe. A conclusão do autor é que o poder é, estritamente, relacional. Esta ideia, aparentemente simples, implicou uma mudança substantiva na forma de entender estes tópicos no campo marxista, recolocando o debate no terreno do político e se afastando do reducionismo economicista usual. Num “insight” teórico de importância perdurável, o autor afirmou que:

“Some of my earlier formulations may now be made more precise. The (capitalist) State should not be regarded as an intrinsic entity: like 'capital', *it is rather a relationship of forces, or more precisely the material condensation of such a relationship among classes and class fractions, such as is expressed within the State in a necessarily specific form.*” (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 128-129. Grifo no original).

Poulantzas reintroduziu o papel dos atores numa condensação, material e específica, da interrelação entre classes e frações de classe que lutam por impor sua hegemonia sobre as demais. Neste sentido, o Estado não expressa uma ação unívoca, sempre clara e linearmente direcionada a um fim, mas na prática histórica se apresenta como um *continuum* matizado por acelerações e freadas, retrocessos, vacilações e constantes mudanças de rumo, o que não significa mais do que ele é um campo e um processo estratégicos onde se entrelaçam nós e redes de poder que, na sua articulação, expressam também as contradições e descompassos dessas relações de poder. (POULANTZAS, 2000 [1978])

Para Poulantzas, o Estado não pode ser entendido apenas como uma função das relações de produção, já que isto levaria ao mecanicismo instrumental que terminou por reforçar a concepção simplificada e dogmática do Estado de certo marxismo¹¹, como algo imutável e sempre idêntico a si mesmo, portanto sem história, apenas um instrumento a serviço da classe dominante. Ou bem, à visão da socialdemocracia do Estado como árbitro da sociedade, dotado de uma vontade própria e separada do resto. Portanto, antes de qualquer

¹¹ Como foi o caso do marxismo soviético, que reduziu a análise do Estado capitalista à suposta condição de administradora dos interesses da burguesia, suprimindo a complexidade das disputas por dentro e por fora do Estado que caracterizam a luta pela hegemonia. Foi também o caso do determinismo econômico que caracterizou o marxismo da Segunda Internacional Socialista. (JESSOP, 1982).

coisa, o Estado precisa ser entendido com relação ao campo do político e à luta de classes com toda a sua complexidade multiforme, de maneira a não negligenciar as distintas formas assumidas pelo Estado conforme a dinâmica do real tem evoluído, no marco do confronto de interesses entre atores diversos pertencentes às distintas classes, nas distintas formações sociais históricas, e no contexto de uma materialidade específica, expressa nos distintos aparelhos do Estado entre os quais existem conflitos e divergências e não uma unidade monolítica. Dada a importância desta questão, vamos citar o autor *in extenso*:

“Now, these internal cracks, divisions and contradictions of the State cannot represent mere dysfunctional accidents, since they are organically linked to the establishment of state policy favouring the bloc in power: are the concrete functioning of its relative autonomy and to its organizational role. The establishment of the State's policy must be seen as the result of the class contradictions inscribed in the very structure of the State (the State as a relationship). The State is the condensation of a relationship of forces between classes and class fractions, such as these express themselves, in a necessarily specific form, within the State itself. In other words, the State is through and through constituted-divided by class contradictions. Thus, an institution destined to reproduce class divisions is not, and can never be, a monolithic bloc without cracks, whose policy is established, as it were, in spite of its own contradictions. Contrary to conceptions that treat it as a Thing or a Subject, the State is itself divided. It is not enough simply to say that contradictions and struggles traverse the State, as if it were a matter of penetrating an already constituted substance or of passing through an empty site that is already there. Class contradictions are the very stuff of the State: they are present in pattern its material framework and pattern its organization; while the State's policy is the result of their functioning within the State.” (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 132)

O Estado é, portanto, entendido como uma instância que não apenas representa ou resume as contradições sociais, mas que é ele mesmo perpassado por essas contradições e divisões, que definem seu quadro material e modelam sua organização interna, do qual resulta que a política estatal é produto das contradições de classe operando dentro do próprio Estado, e não por fora ou contra ele. Mas, se o Estado está ele mesmo dividido, de onde resulta a sua relativa unidade? Da instável correlação de forças que aí se desenvolve, que o mantém num equilíbrio contingente e nunca pré-estabelecido ou garantido por fora dessa disputa. É esse o coração de uma teoria relacional do Estado, onde ele mesmo não aparece como exercendo o poder, mas sendo o lugar do exercício do poder, distribuído de forma heterogênea e conflitiva entre seus diferentes aparatos. Daí também que a questão da autonomia estatal seja entendida como autonomia relativa: relativa aos diferentes grupos, frações e classes que se confrontam na materialidade historicamente específica do Estado e não no Estado em abstrato. (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 148)

Por sua parte, Jessop (2008) propõe uma abordagem sobre o Estado que nos permite entender as formas concretas em que se produz, dentro dele, a articulação dos interesses e visões dos distintos atores que participam das arenas de discussão e formação de políticas, olhando para o caráter estratégico da ação e para a sua dimensão tanto relacional quanto estratégica, ambas as feições que determinam resultados contingentes e sujeitos à interação de distintas forças (grupos, classes) no marco de um conjunto de regras e dispositivos institucionais operando em distintos níveis da realidade. O resultado de um curso de ação compreendido estratégica e relacionalmente, não pode ser inferido de forma analítica, mas deve ser determinado de forma empírica e caso a caso. Não podemos afirmar a priori o caráter

capitalista do Estado, sem nos ocupar, em nível empírico, pelos mecanismos e processos mediante os quais o Estado atua para favorecer a acumulação, concentração e centralização do capital.

O Estado, para Jessop (2002) deve ser considerado como uma relação social, da mesma forma que o capital. Neste sentido, os dois conceitos cruciais da abordagem estratégico-relacional, são as seletividades estratégicas, estruturalmente inscritas no Estado, e a capacidade das forças sociais para engajar-se numa análise estratégico-contextual e perseguir estratégias mais ou menos adaptadas a essas seletividades, incluindo ações orientadas a contornar e/ou modificar as limitações ou restrições associadas ao contexto (JESSOP, 2008, p. 36). Nesta abordagem, o Estado, ou melhor, ainda, o sistema estatal, é concebido como “o lugar da estratégia” e, portanto, ele pode ser analisado como um sistema de seletividade estratégica cuja estrutura e *modus operandi* é mais aberto diante de certos tipos de estratégia política que diante de outros, de forma tal que um dado tipo de Estado, uma dada forma de Estado ou de regime, será mais acessível para determinadas forças que para outras, de acordo com as estratégias que essas forças adotem para ganhar o maior controle possível sobre o poder estatal.

“By strategic selectivity, I understand the ways in which the state considered as a social ensemble has a specific, differential impact on the ability of various political forces to pursue particular interests and strategies in specific spatio-temporal contexts through their access to and/or control over given state capacities -capacities that always depend for their effectiveness on links to forces and powers that exist and operate beyond the state's formal boundaries.” (JESSOP, 2002, p. 40)

Essa forma particular de Estado será mais adequada à concretização de determinadas estratégias econômicas e/ou políticas devido às formas de intervenção e aos recursos que caracterizam esse sistema. Segundo Jessop, a noção de seletividade estratégica é mais adequada que a de seletividade estrutural (Poulantzas)¹², na medida em que fica mais claro o caráter relacional dessa seletividade. Para o autor:

“The differential impact of the state system on the capacity of different class -relevant-forces to pursue their interests in different strategies over a given time horizon is not inscribed in the state system as such but in the relation between state structures and the strategies which different forces adopt towards it.” (JESSOP, 2008, p. 36)

Destaca-se o caráter relacional das formas de poder que se expressam no sistema estatal e que envolvem distintos atores, capazes de analisar estrategicamente o contexto e adotar disposições para a ação com relação a outros atores dotados do mesmo tipo de orientação prática. Por outra parte, o Estado é o lugar no qual a estratégia é elaborada e não só o ponto no qual convergem estratégias previamente definidas pelos atores. De fato, seria impossível entender a unidade relativa do sistema estatal sem referir às estratégias políticas que nele são concebidas e executadas, mesmo que de forma contraditória. Embora os marxistas com frequência tenham argumentado que o Estado capitalista é uma instituição essencial da unidade de classe, no melhor dos casos tem se tratado do estabelecimento de sua

¹² O conceito de Poulantzas enfatiza as características estruturais do aparelho do Estado na determinação das prioridades de política, mas é um conceito atrelado à lógica interna dos órgãos e departamentos estatais (com relação a seus próprios objetivos e escolhas) e não, como no caso do Jessop, relativo à relação entre os múltiplos atores que convergem na definição da ação estatal, sejam eles propriamente estatais (ministérios, departamentos) ou não.

unidade formal (digamos, por exemplo, no sentido de defini-lo como um estado soberano com uma hierarquia centralizada de comando), mas é o caso que a afirmação dessa unidade formal nem explica nem garante a unidade operacional relativa do sistema estatal.

Porque para além dessa definição formal do Estado, ele é tanto o lugar da luta entre classes e grupos sociais relevantes, quanto o lugar das lutas e rivalidades entre os distintos órgãos do sistema estatal. Ganha aqui relevância a questão dos “state managers” (políticos e funcionários de carreira) e o papel que os mesmos cumprem para garantir uma determinada orientação e unidade à ação do sistema estatal, respondendo, com uma margem relativa de autonomia, às demandas e pressões colocadas pelos grupos e classes que atuam por dentro do conjunto de relações que definem o Estado. (JESSOP, 2008, p. 37) A rigor, tanto a estrutura quanto o *modus operandi* atuais do sistema estatal foram produzidas ‘em’ e ‘por meio’ das estratégias e lutas políticas passadas. Para Jessop:

“In this sense, the current strategic selectivity of the state is in part the emergent effect of the interaction between its past patterns of strategic selectivity and the strategies adopted for its transformation. In turn the calculating subjects that operate on the strategic terrain constituted by the state are in part constituted by the strategic selectivity of the state system and its past interventions.” (JESSOP, 2008, p. 37).

As estratégias, políticas e decisões tomadas e/ou executadas pelos atores dentro do Estado refletem suas trajetórias específicas e só podem ser entendidas com relação a um contexto de decisões e lutas anteriores, cujos resultados foram criando, progressivamente, o marco de referência das estratégias e decisões de hoje.

Segundo Jessop, como “institutional ensemble”, o Estado não exerce diretamente, nem pode exercer, o poder. Ele não é um ‘sujeito’ real. De fato, em vez de falar sobre o poder do Estado, deveríamos falar sobre os vários poderes estruturais potenciais (ou “state capacities”) inscritos no Estado entanto ‘composição institucional’. O Estado é um conjunto de centros de poder que oferecem oportunidades desiguais para diferentes forças, para atuar tanto fora quanto dentro dele com diferentes propósitos políticos e econômicos. Em que medida esses poderes são atualizados, depende da ação, reação e interação de forças sociais específicas localizadas tanto dentro quanto fora desse conjunto institucional. Em suma, o Estado não ‘exerce’ ou ‘detêm’ o poder: seus poderes (sempre no plural) são ativados pela agência de forças políticas definidas em conjunturas específicas. Não é ‘o Estado’ quem atua, são sempre conjuntos específicos de funcionários e políticos localizados em determinadas partes e níveis do sistema estatal e forças sociais ou econômicas que participam, a partir de suas próprias definições estratégicas, na construção da ação política institucional. Assim:

“It is they who activate specific powers and state capacities inscribed in particular institutions and agencies. In doing so, they may well take account of the prevailing and, perhaps, future balance of forces within and beyond the state (including beyond its territorial borders as well as its domestic juridico-political boundaries). Moreover, as in all social action, unacknowledged conditions influence the success or failure of their actions and there are always unanticipated effects.” (JESSOP, 2008, p. 37)

Todos esses argumentos enfatizam o fato de que as estruturas não existem fora de horizontes espaciais e temporais de ação perseguidos por atores específicos que agem com relação a outros atores. Eles o fazem em contextos específicos que dependem do acoplamento de certas materialidades institucionais e da interação com outros/diversos atores sociais,

assim, o resultado concreto de um curso de ação não pode ser inferido de forma apriorística porque existe uma margem considerável para os resultados contingentes. (JESSOP, 1982, p. 212; 2008, p. 43) Cada resultado exige novos acoplamentos institucionais, materiais e políticos e é justamente na interseção desses novos acoplamentos que a dimensão estratégico-relacional da ação adquire sua maior relevância.

“One can define the state as an ensemble of socially embedded, socially regularized and strategically selective institutions, organizations, social forces and activities organized around (or at least actively involved in) making collectively binding decisions for an imagined political community. State power can be understood in turn as a power relation that is mediated in and through this institutional ensemble. It is not exercised by the state as such; the state is not a subject. Nor does it originate entirely within the state itself or from among the state's personnel. Instead, it depends on the balance of forces within the wider society as well as within state apparatuses.” (JESSOP, 2002, p. 6)

Jessop (2002) destaca também a incapacidade da acumulação estável de capital apenas sobre a base das forças do mercado. Para ele, o capitalismo é tanto um modo de produção quanto um objeto de regulação e, portanto, o aparato do Estado e o poder estatal são fatores críticos na conformação de uma dinâmica de acumulação, que, por sua parte, também afeta a dinâmica do Estado. O Estado não pode, contudo, ser entendido de forma abstrata, mas como um regime político específico e histórico que se corresponde com uma fase também específica e histórica da acumulação de capital, num espaço político e econômico particular. (JESSOP, 2002, p. 2) A economia não é uma força alienada da sociedade e, portanto, é co-constituída por uma série de fatores extra econômicos. Assim, além de mostrar como a dinâmica das formas e funções estatais é modelada por mudanças na acumulação de capital, é preciso indicar como o processo de acumulação é co-constituído, por sua vez, por outros processos, incluindo as dinâmicas e funções estatais. Isto coloca, em última análise, a necessidade de focar no acoplamento estrutural e na co-evolução de regimes de acumulação e regimes políticos e como ambos são influenciados por diferentes forças sociais que tentam conduzir seu desenvolvimento para a materialização de seus interesses. (JESSOP, 2002, p. 3)

Há uma relação entre acumulação de capital e Estado que não é automática, embora seja necessária. Isto implica dizer que a acumulação de capital é um processo socialmente determinado e não apenas relativo às dinâmicas internas da realização do valor (o capital, em si mesmo, é uma relação social, o que exige considerar os aspectos extraeconômicos que condicionam sua realização). É preciso, portanto, evitar reducionismos analíticos como achar que o Estado é uma simples extensão do poder de uma classe ou de uma fração de classe, levando as coisas para o domínio do político, na perspectiva relacional-estratégica descrita anteriormente.

Para Jessop (1991) é útil, portanto, a introdução das categorias de “projeto hegemônico” e “estratégias de acumulação”, para enfatizar esse caráter relacional estratégico tanto do Estado quanto da acumulação de capital (em geral e com relação a frações específicas do capital). Na medida em que a forma do valor e o estado são indeterminados (não são coisas, mas processos), estes conceitos introduzem uma coerência substantiva no que ficaria apenas como unidade formal da acumulação e do Estado. A relativa e instável unidade substantiva dos processos de acumulação e legitimação é elaborada por dentro das intersecções entre ambos e não de forma isolada. (JESSOP, 1991, p. 141 e 162).

Um projeto hegemônico é uma forma específica do exercício da hegemonia (esta última implica a interpelação e organização das diversas classes sociais relevantes sob a liderança política, intelectual e moral de uma determinada classe ou fração de classe, representada por seus porta-vozes¹³) que busca resolver o problema abstrato da existência de conflitos entre os interesses particulares e o interesse geral dentro de uma dada formação social (JESSOP, 1991, p. 153). Um projeto hegemônico se orienta para questões não apenas localizadas no domínio econômico, em especial para a conformação de uma base social, ou seja, uma específica configuração de forças sociais (organizadas ou não) que deem suporte à estrutura básica do sistema estatal, seu modo de operação e seus objetivos, o que não exclui a emergência de conflitos dentro do marco institucional e do paradigma de políticas que tenta se estabelecer como um parâmetro para as escolhas públicas dos atores.

Um projeto hegemônico depende, para ser bem sucedido, de integrar adequadamente sua **determinação estrutural** (ou seletividade estratégica), no sentido das formas de representação, intervenção e articulação interna das diversas forças que devem ser integradas, definindo os privilégios concedidos a alguns a expensas dos outros; deve ter uma **orientação estratégica**, que legitime a consecução de interesses particulares em nome do interesse comum e deve ademais ser **compatível com a acumulação de capital**, pois, embora não esteja orientado exclusivamente por critérios econômicos, um projeto hegemônico depende do fluxo de concessões materiais para as classes subordinadas e da produtividade da economia como um todo. (JESSOP, 1991, p. 154)

Por sua vez, uma estratégia de acumulação define um modelo de crescimento econômico específico e define suas várias condições extraeconômicas, descrevendo a estratégia geral apropriada para sua realização (JESSOP, 1991, p. 142-143). Uma **estratégia de acumulação** implica a realização de esforços para resolver conflitos entre as necessidades do capital em geral e de capitais em particular mediante a construção de um interesse econômico geral, imaginado, que necessariamente subordina ou marginaliza determinados interesses capitalistas e favorece outros, contudo, favorece um compromisso institucionalizado entre forças sociais e econômicas opostas “for coordinating, governing or guiding activities within and across different institutional orders around the pursuit of a particular economic trajectory”. (JESSOP, 2002, p. 30). Para JESSOP (1991), uma estratégia de acumulação envolve orientações eminentemente econômicas, e portanto:

“Such a strategy must advance the immediate interests of other fractions by integrating the circuit of capital in which they are implicated at the same time as it secures the long-term interests of the hegemonic fraction in controlling the allocation of money capital to different areas of investment advantageous to itself.” (JESSOP, 1991, p. 143)

Em resumo, os interesses coletivos do capital não estão dados de antemão e devem ser articulados ‘em’ e ‘por meio de’ estratégias de acumulação específicas, que estabelecem uma comunidade de interesses contingente entre os capitais em particular, embora orientados por uma fração dominante (industrial, comercial ou financeira). É claro que os interesses específicos dos capitalistas e o interesse do capital em geral podem variar conforme a estratégia de acumulação específica que esteja sendo perseguida e que, ademais, pode existir uma pluralidade de estratégias e uma diversidade de táticas numa determinada conjuntura,

¹³ É muito clara a raiz gramsciana dessa argumentação. JESSOP (1982, 1991, 2002, 2008) tem reconhecido a influência decisiva de Gramsci (e de Poulantzas), junto com a teoria da regulação, na conformação da abordagem estratégico-relacional.

algo essencial para o sucesso da acumulação de capital, de forma que seja possível acomodar o balanço de forças e o equilíbrio instável e provisional do qual a acumulação depende. (JESSOP, 1991, p. 146-147 e 150)

Finalmente, cabe apontar que uma estratégia de acumulação, na medida em que está relacionada com um projeto hegemônico tem uma dimensão simbólica que permite acomodar os discursos e as práticas dos agentes econômicos e legítima, dessa forma, as opções de política adotadas. Favorece, portanto, a articulação por dentro e por fora do Estado e gera as condições de possibilidade para que a atuação institucional tente compatibilizar os interesses de capitalistas particulares, e do capital em geral, em nome do bem comum, mesmo que de forma instável, seletiva, contraditória e conjuntural.

1.2.2. Implicações da globalização para os Estados nacionais.

A abordagem estratégico-relacional como proposta por Jessop (1982, 2008) inclui considerações relevantes a respeito da relação entre a globalização e o Estado nacional. Primeiro, ele chama a atenção para a inadequação das oposições que enxergam o Estado como uma entidade que opera em fronteiras fixas, e a economia como um mecanismo de trocas ilimitadas sem âncoras territoriais significativas. Na realidade, o Estado nacional está ativamente envolvido na constituição e reconstituição das matrizes espaço-temporais que o delimitam, incluindo aquelas tocantes à dinâmica internacional. Porque, enquanto ele opera como uma condensação do balanço das forças sociais, necessariamente reflete os múltiplos processos da globalização, endogeneizando os interesses do capital transnacional e projetando para fora os interesses do capital nacional em busca de canais de acumulação globalizados. (JESSOP, 2008, p. 189).

O capital, por outra parte (inclusive o capital financeiro e transnacional) não é algo completamente desterritorializado, ele opera com relação a matrizes espaço-temporais concretas, embora diversificadas e espalhadas em nodos ao longo de uma rede, de maneira que o poder do Estado funciona mais como um “power connector” dentro de um sistema político maior, que como um “power container”, o que reflete as dimensões territoriais da economia, se espelhando em conceitos como distritos industriais, economias de aglomeração, cidades globais e capitalismo regionais ou nacionais. Os processos políticos e econômicos estão em constante transformação e suas formas institucionais e suas fronteiras são ativamente reproduzidas, tendo um caráter contingente antes do que pré-determinado e fixo. Confundir o Estado com uma ‘força política’ e a globalização com um ‘processo econômico’ “Ignore how states help to constitute the economy as an object of regulation and how far economic globalization continues to depend on politics”. (JESSOP, 2008, p. 190).

Os Estados nacionais estão em geral engajados no processo de administrar o leque de processos transnacionais implicados pela globalização. Segundo Jessop (2008), dentre outras atividades, atualmente eles participam, em maior ou menor medida, na implementação dos seguintes tipos de medidas:

- Desregular, liberalizar e conformar a arquitetura institucional do setor financeiro, facilitando dessa forma sua internacionalização;
- Modificar os marcos institucionais relativos ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro direto;
- Planejar e subsidiar os ajustes/arranjos espaciais que dão suporte às atividades do capital financeiro, industrial e comercial, dentro e fora de suas fronteiras; [...]

- Redimensionar e re-escalar as funções estatais, incluindo a descentralização e a formação de regiões transfronteiriças, blocos regionais e participar em fóruns multilaterais de diverso tipo;
- Desestatizar as atuais funções estatais e transferi-las para parcerias público-privadas (privatização parcial) ou atores privados, vinculados ao mercado (privatização em um sentido pleno);
- Desterritorializar algumas funções estatais, transferindo-as para formas privadas de autoridade funcional (incluindo regimes internacionais) e/ou para forças do mercado;
- Abordar a multiplicidade de processos relativos à globalização mediante o engajamento na luta para definir as regras para harmonizar ou standardizar um amplo leque de questões tecnológicas, econômicas, jurídico-políticas, socioculturais e ambientais. (JESSOP, 2008, p. 192).

Tomando como ponto de partida este tipo genérico de tarefas, na atual fase da globalização, e dada sua natureza multicêntrica e multiforme, alguns estados estão comprometidos em promover seu próprio capitalismo nacional ou regional, criando as condições apropriadas para a reprodução desta forma de capitalismo em escala global. Contudo, surgem conflitos relacionados com as defasagens entre os tempos do mercado e os tempos do Estado (da política):

“States increasingly face temporal pressures in their policy-making and implementation due to new forms of time-space distantiation, compression, and differentiation. For, as the temporalities of the economy accelerate relative to those of the state, the time to determine and coordinate political responses to economic events shrinks –especially in relation to superfast and / or hypermobile capital. This reinforces conflicts between the time(s) of the state and the time(s) of the market.” (JESSOP, 2008, p. 193)

A resposta diante dessa compressão da temporalidade política tem sido com frequência, a instauração de “economic states of emergency” (JESSOP, 2008, p. 193), que aceleram os tempos do processo político para adaptá-lo às necessidades da acumulação; isto tem favorecido o Executivo por sobre o Legislativo e o Judiciário, visto que o primeiro tem maior capacidade de ação no presente, enquanto que o Legislativo organiza seus procedimentos visando o futuro e o Judiciário, visando o passado. Uma aceleração dos tempos políticos beneficia àqueles capazes de se engajar em processos decisórios de maneira rápida e eficiente, em escalas temporais e espaciais comprimidas, o que reduz o leque de participantes no processo político, limita o escopo da deliberação, da consulta e da negociação para a definição de políticas. Segundo o autor, isto termina favorecendo o capital financeiro sobre o industrial, o estímulo ao consumo por sobre o investimento de longo prazo e a poupança, dentre outras consequências, criando um ciclo de “fast policy” que modifica as práticas e lógicas da ação pública. (JESSOP, 2008, p. 193-194)

Em síntese, Jessop (2008) estende para a arena global os argumentos da abordagem estratégico-relacional e continua a observar o Estado como um agente e não como uma vítima dos processos embutidos na globalização, mesmo que de forma paradoxal. A ação do Estado é seletiva e estratégica também no plano global, por exemplo, ao priorizar políticas de internacionalização de empresas e atração de investimentos estrangeiros, ao promover a liberalização comercial e determinados tipos de inserção global, ao definir subsídios para certos complexos produtivos por sobre outros, e assim por diante. As escolhas de política, e a modificação do processo político em si, indicam a modificação das capacidades de ação

estatal em função de lógicas complexas vinculadas às dinâmicas de acumulação de capital cuja determinação vai para além dos limites temporais e espaciais do Estado nacional, contudo, a globalização não é um processo absolutamente caótico e independente de temporalidades e espacialidades extraeconômicas, o que faz com que o Estado continue a ter um poder significativo na regulação do processo.

Devemos observar, ainda, que no plano internacional não todos os Estados são iguais. Houve sempre, desde a conformação do regime interestatal moderno, Estados com maior poder relativo, alguns deles se configurando como o poder hegemônico e estruturando ao seu redor um conjunto de capacidades e dispositivos que lhe outorgaram a capacidade de definir, muitas vezes pela força, os termos da integração no sistema de poder mundial. Esta característica não sumiu na atual fase da globalização, já que, mesmo com a eventual configuração de um regime multipolar, há múltiplos exemplos de como as grandes potências impõem seus termos nos planos político, diplomático, militar, financeiro, comercial, tecnológico, etc., por sobre os outros Estados que integram o sistema. É importante levar em consideração esta realidade para evitar leituras excessivamente otimistas sobre questões como o poder, a hegemonia e a dominação no sistema interestatal contemporâneo que, por vezes, ficam em segundo plano nas análises sobre o papel do Estado na globalização.

1.2.3. A globalização como fenômeno enraizado: uma análise das tendências globais em curso.

A análise anterior é útil em um nível geral de abstração sobre os processos econômicos e políticos vinculados com a expansão do capitalismo histórico e com a internacionalização do capital derivada das especificidades do processo de acumulação. Porém, necessitamos ao mesmo tempo contar com uma perspectiva teórica que permita articular este nível geral, com proposições mais específicas sobre a maneira em que os processos globais convergem com os níveis nacional e local e sobre a forma em que essa articulação produz aquilo que hoje identificamos como ‘globalização’. É importante ao mesmo tempo identificar a capacidade de agência de determinados atores chave que participam do processo, em particular do Estado, das grandes corporações e das instâncias de governança global que vem sendo configuradas no decorrer das últimas três ou quatro décadas, definindo os limites e potencialidades de um regime global enraizado no nacional, mas que não é uma mera extensão do regime pós II Guerra nem implica uma ruptura radical com seus fundamentos.

Contudo, há uma rica diversidade de opções analíticas a respeito. Qual caminho seguir, que seja útil para os nossos objetivos? Martins (2011) identifica cinco grandes interpretações ou narrativas contemporâneas sobre a globalização. De forma muito resumida, o quadro seguinte mostra essas variedades da teoria.

Quadro 1.2. Interpretações da globalização. (Contínua).

| Interpretação / Narrativa | Elementos analíticos principais | Autores representativos |
|----------------------------------|---|---|
| Globalista | -A globalização estabeleceu um novo objeto para as ciências sociais: a sociedade global. -O global subsume o nacional e o local. -Globalização se baseia no novo paradigma tecnológico microeletrônico (permite a integração financeira e produtiva em escala planetária). -Empresas multinacionais subjagam os Estados nacionais, atuando | Há duas tendências representativas: a) Aqueles que enfatizam a sincronia, harmonia e integração do |

| | | |
|-------------------------|--|---|
| | <p>como empresas globais/rede em conjunto com os fundos de investimento e de pensão dos grandes bancos.</p> <p>-Regime de acumulação desterritorializado com predomínio do capital financeiro.</p> | <p>processo: Kenich Omae, Robert Reich, Francis Fukuyama.</p> <p>b) Os que enfatizam os elementos polarizantes e diacrônicos: Octávio Ianni, René Dreifuss, Toni Negri, Michael Hardt, Jürgen Habermas.</p> |
| Hegemonia compartilhada | <p>-As tecnologias microeletrônicas são uma mudança no grau de internacionalização e não uma ruptura, destacando-se a cumulatividade do processo.</p> <p>-A globalização aumentou o grau de internacionalização da economia mundial.</p> <p>-As empresas multinacionais, a pesar de atuarem globalmente, concentram em suas bases nacionais os ativos estratégicos que permitem sua projeção sobre a economia mundial.</p> <p>-Os Estados nacionais continuam a ser os atores fundamentais da realidade que vivemos (oferecem às empresas externalidades indispensáveis ao processo de acumulação).</p> <p>-Maior internacionalização é potencialmente disruptiva para o conjunto de formações sociais. Relevância dos mecanismos de <u>regulação/governança globais</u>.</p> | <p>Paul Hirst, Grahame Thompson, Anthony Giddens, Joseph Nye, Robert Keohane, Zbignew Brzezinski.</p> |
| Desenvolvimentista | <p>-Centro / periferia como categoria de articulação principal.</p> <p>-A globalização é um fenômeno principalmente financeiro, fundado na integração mundial desses mercados.</p> <p>-Embora destaquem a base tecnológica da integração financeira, não formulam a existência de um sistema produtivo mundial.</p> <p>-A globalização financeira não implica o fim da soberania e da autonomia do Estado nacional (em alguns casos se verifica a ofensiva de certos Estados para manter ou ampliar sua condição hegemônica).</p> <p>-Necessidade de estabelecer um regime de acumulação que priorize o investimento público produtivo.</p> <p>-Relevância das economias regionais (blocos), especialmente no tocante aos países periféricos.</p> | <p>François Chesnais, Samir Amin, Maria da Conceição Tavares, José Luis Fiori, Celso Furtado, Susan Strange.</p> |
| Sistema mundial | <p>-Ambas as visões procuram enfatizar as continuidades da globalização, compreendendo-a como parte de um movimento de expansão sistêmica.</p> <p>-O primeiro grupo se apoia no conceito de tempo histórico de Fernand Braudel, dividido entre a longa duração, a conjuntura e o acontecimento e propõe ferramentas analíticas como o sistema-mundo moderno, os ciclos sistêmicos de acumulação e as tendências seculares. A globalização é vista como a etapa final de uma longa continuidade.</p> <p>-O segundo grupo enfatiza a existência de um único sistema mundial formado desde a revolução neolítica há 5 mil anos. As mudanças introduzidas pela globalização incidem em um sistema mundial já existente e sua dinâmica cíclica aponta para a recentragem na Ásia.</p> | <p>Há duas tendências representativas:</p> <p>a) Os que partem do conceito do moderno sistema mundial: Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Beverly Silver.</p> <p>b) Os que postulam a existência de um único sistema mundial: Andre Gunder Frank, Barry Gills.</p> |
| Teoria da dependência | <p>-Entende a globalização como o período de crise do modo de produção capitalista.</p> | <p>Theotonio dos Santos, Ruy Mauro</p> |

| | | |
|-------------------|---|----------------------------|
| (versão marxista) | <p>-A globalização significa um processo de revolução das forças produtivas e período de máximo desenvolvimento da lei do valor no capitalismo, com predominância da lei da queda da taxa de lucro.</p> <p>-A revolução científico-técnica subordina a técnica e a tecnologia à ciência, visando a constituição de complexos produtivos mundialmente integrados.</p> <p>-A globalização é vista como uma profunda revolução das forças produtivas, que nem cria <i>de per se</i> uma nova sociedade global, nem é apenas uma longa continuidade.</p> <p>- A globalização impulsiona uma economia mundial imperialista, que incorpora, sob diferentes formas, países dependentes e/ou semiperiféricos e socialistas.</p> <p>-Destacam a importância dos ciclos de Kondratiev para a análise prospectiva da expansão, crise e gestão capitalista da globalização.</p> | Marini, Ana Esther Ceceña. |
|-------------------|---|----------------------------|

Fonte: elaboração própria com base em MARTINS (2011), p. 15-20.

Outra narrativa sobre a globalização que caberia mencionar aqui é a elaborada por autores de orientação neo-gramsciana, dentre eles Stephen Gill, Robert W. Cox, Mark Rupert e David Law, dentre outros, incumbidos de estender para o plano das relações internacionais as noções do Gramsci sobre hegemonia, bloco histórico e forças econômicas, para a análise da internacionalização do Estado e da sociedade civil, da emergência de classes transnacionais, do papel dos intelectuais orgânicos e das organizações internacionais, dentre outras questões que ajudam a definir a natureza da política global dos séculos XX e XXI. (GILL, 2007, p. 45).

Os limites entre uma e outra abordagem não são absolutos, e nós mesmos coincidimos com alguns dos elementos analíticos das diversas escolas, como, por exemplo, com a narrativa do sistema mundial e com a escola da teoria da dependência em sua vertente marxista. Porém, ao mesmo tempo, consideramos que essas abordagens têm certos limites na forma em que é colocada a análise da globalização, pois, na maior parte dos casos, subjaz uma oposição binária entre nacional e internacional, local e global, Estado-nação e mercado mundial, e assim por diante, o que faz necessário o desenvolvimento de categorias capazes de apreender o movimento interno da globalização como algo que, simultaneamente, acontece na *articulação* de todas essas categorias e não em sua *oposição*.

Nesse sentido, a obra da socióloga Saskia Sassen (2008, 2010) oferece um frutífero esforço de reconfiguração conceitual que busca apoiar o estudo detalhado de certas formações e processos nacionais e subnacionais e sua recodificação como instâncias do global (SASSEN, 2010, p. 13). Para Sassen, os processos transnacionais, em especial a globalização econômica, política e cultural da atualidade, colocam uma série de desafios teórico-metodológicos para as ciências sociais, no sentido de que o global (seja uma instituição, um processo, uma prática discursiva ou um imaginário), por uma parte transcende o marco analítico habitual dado pelos Estados nacionais, e, por outra, “habita parcialmente territórios e instituições nacionais”. (SASSEN, 2010, p. 9) Por esse motivo, a seguir trabalharemos extensamente com o marco categorial proposto pela autora.

1.2.3.1. A economia global está enraizada local, nacional e institucionalmente.

Essa dualidade simultânea, mas não binária, do global, leva a autora a formular que o que normalmente entendemos sob o rótulo de ‘globalização’ é mais do que a noção comum da interdependência crescente do mundo em geral e mais do que a formação das chamadas ‘instituições de governança globais’. Segundo a autora, se a globalização habita parcialmente o nacional, isto afeta duas premissas básicas das ciências sociais: primeiro, a noção implícita

ou explícita de que o Estado-nação é o contendor dos processos sociais; segundo, a premissa de que, se um processo ou condição se localiza em uma instituição nacional ou no território nacional, ele deve ser nacional. (SASSEN, 2010, p. 9) Trata-se de um “nacionalismo metodológico” que precisa ser superado para apreender a natureza essencialmente dialética do processo de globalização. Para a autora, a globalização abrange dois conjuntos distintos de dinâmicas:

“O primeiro envolve a formação de processos e instituições explicitamente globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), mercados financeiros globais, o novo cosmopolitismo e os Tribunais internacionais de Guerra. As práticas e formas de organização pelas quais operam essas dinâmicas constituem o que geralmente se concebe como global. [...] O segundo conjunto de dinâmicas envolve processos que não ocorrem necessariamente no nível global, mas que, creio eu, fazem parte da globalização. Esses processos ocorrem dentro de territórios e domínios institucionais que foram construídos em termos basicamente nacionais em grande parte do mundo, mas não em todo ele. Embora localizados em cenários nacionais –de fato, subnacionais–, esses processos fazem parte da globalização, pois envolvem redes e entidades transfronteiriças que conectam diversos processos e atores locais ou “nacionais”, ou a recorrência de questões ou dinâmicas específicas em um número cada vez maior de países e localidades.” (SASSEN, 2010, p. 11).

Claramente, as formações globais existem há séculos, como bem o tem demonstrado a teoria do sistema-mundo. O caráter dessas formações varia com o tempo e o espaço e, atualmente, é possível identificar novas formações ou novos traços nas velhas formações. Portanto, a análise das especificidades e da variabilidade das formações globais é relevante, sem que seja atribuído à categoria do global um caráter superior ou neutralizador do local/nacional. As estruturações do global dentro do nacional são complexas e não se reduzem apenas a uma intrusão ou a um deslocamento do Estado nacional. Na verdade, como coloca Sassen (2010), o que vemos é uma desnacionalização parcial e tipicamente muito especializada e específica de certos componentes do nacional. (SASSEN, 2010, p. 13)

Na atualidade, os processos e as formações globais têm, de fato, um impacto sobre as hierarquias escalares centradas no Estado nacional, da mesma forma que, no passado, a formação do Estado nacional desestabilizou outras hierarquias de escala, como os impérios coloniais do século XVI e séculos subsequentes (inclusive até bem entrado o século XX). Verifica-se, hoje, o que às vezes é visto como um retorno a antigas espacialidades imperiais para as operações econômicas de agentes poderosos: a formação de um mercado global para o capital, um regime de comércio global e a internacionalização da produção industrial. Contudo, não se trata apenas de uma volta a formas antigas, sendo crucial reconhecer a especificidade das práticas atuais e das capacidades que as possibilitam. Mesmo com a força do global, a proeminência da escala nacional e da autoridade exclusiva do Estado sobre seu território é, segundo a autora, um dos elementos fundamentais para se entender a atual fase da globalização, porque isso é o que possibilita a participação dos Estados nacionais na formação de sistemas globais. (SASSEN, 2010, p. 17-18)

Há um reescalonamento em curso, ou seja, a redefinição das escalas em que operam o poder econômico e o poder político, suas atribuições e capacidades; junto a um projeto global de empresas poderosas, as novas capacidades técnicas associadas às tecnologias de informação e comunicação e o crescimento de componentes supranacionais no trabalho do Estado começam a constituir escalonamentos estratégicos além do nacional. Entre eles, estão

escalas subnacionais, como a cidade global, e escalas supranacionais, como os mercados globais. A articulação desses distintos níveis é realizada tanto desde fora quanto desde dentro do mesmo Estado-nacional. Essas reconfigurações de escala traduzem o caráter multiescalar de diversos processos de globalização. E esse reescalonamento não significa que as antigas hierarquias desapareceram, mas que novos processos de escalonamento emergem juntamente com os antigos, e que aqueles podem muitas vezes prevalecer sobre estes. As antigas hierarquias escalares constituídas como parte do desenvolvimento o Estado-Nação continuam a operar, mas em um campo muito menos exclusivo do que num passado recente. Como diz a autora:

“Um centro financeiro em uma cidade global é uma entidade local, que também faz parte de um mercado eletrônico de escala global. Por outro lado, a OMC é uma entidade global que se torna ativa quando inserida em economias e políticas nacionais e, assim, pode ser concebida como um caso em que o global é multiescalar. Esses exemplos não podem ser facilmente explicados pelas antigas hierarquias de escalas concatenadas, que posicionam tudo o que é supranacional acima do Estado na hierarquia escalar, e tudo que é subnacional abaixo dele. Uma configuração multiescalar mais complexa é o novo tipo de espaço operacional usado pelas empresas multinacionais: ele inclui como componentes básicos as espalhadas redes de filiais e concentrações de funções estratégicas em um único lugar ou em alguns lugares [...] Em sua formulação mais abstrata, isso está captado naquela que considero uma das principais hipóteses organizadoras do modelo da cidade global –a saber que, quanto mais globalizadas e mais informatizadas se tornam as operações de empresas e mercados, mais estratégicas e complexas se tornam sua administração central e suas funções de serviços especializadas (e as infraestruturas e prédios necessários), beneficiando-se assim de economias de aglomeração.” (SASSEN, 2010, p. 19-20)

O que teríamos diante de nós seria uma dinâmica multiescalar que redesenha o mapa dos fluxos, produtivos, financeiros e políticos, operando não só de cima para baixo, de dentro para fora ou de fora para dentro, mas em várias direções ao mesmo tempo. Portanto é necessário dar ênfase à análise de práticas e condições de escala local que são articuladas com a dinâmica global, o que implica ao mesmo tempo reconhecer que muitas das dinâmicas de escala global, como o mercado de capitais, estão parcialmente embutidas em lugares subnacionais (centros financeiros) e movem-se entre estas práticas e formas organizacionais de escalas distintas. O foco deve cair sobre os processos e dinâmicas nacionais e subnacionais da globalização. (SASSEN, 2010, p. 20)

As transformações na economia global se expressam, também, na reconfiguração geográfica do mundo; mas a geografia emergente da globalização em curso é uma ‘geografia estratégica’, no sentido dela não abranger tudo, mas articular fundamentalmente espaços-chave para a administração, coordenação, manutenção e financiamento de operações econômicas globais. Não todos os espaços tem a mesma relevância estratégica para o desempenho dessas funções. Isto permite a autora formular a importância do conceito de *idades globais*¹⁴, que seriam aqueles locais onde a economia global, em grande parte, é organizada, mantida e financiada, de forma que os processos globais não precisam, necessariamente, atravessar as hierarquias de Estados nacionais (como no passado), na

¹⁴ É preciso lembrar que as cidades globais não seriam algo novo, desde que cidades como Veneza, Amsterdam, Londres, Madri, dentre outras, ocuparam no passado um lugar central, no sentido de, como centros de poder, elas atravessavam as hierarquias nacionais. O novo hoje é o grau de interconexão e a simultaneidade em que estes centros permitem a gestão da economia capitalista, assim como a ampliação geográfica do fenômeno.

medida em que eles podem se articular com certos tipos de localidades e atores locais (governos, empresas, etc.) (SASSEN, 2010, p. 30). Sassen chama a atenção para o fato de que um número cada vez maior de cidades desempenha um papel cada vez mais importante como conectores de suas economias e sociedades nacionais com os circuitos globais de acumulação, tendo se transformado nos locais estratégicos de articulação sistêmica:

“As cidades globais são lugares subnacionais em que diversos circuitos globais se cruzam e, a partir daí, posicionam essas cidades em diversas geografias transfronteiriças estruturadas, cada uma com um alcance distinto e constituída em termos de práticas e atores distintos. Por exemplo, pelo menos alguns dos circuitos que conectam São Paulo à dinâmica global são diferentes dos que conectam Frankfurt, Johannesburgo ou Mumbai. [...] Esse tipo de análise gera outro quadro da globalização, em relação à visão centrada em mercados globais, comércio internacional e nas instituições supranacionais pertinentes.” (SASSEN, 2010, p. 22)

As cidades globais seriam um exemplo de como o global está enraizado local e nacionalmente: o funcionamento dos mercados financeiros, as operações físicas e virtuais que fazem possível o andamento dos negócios, a criação de normas, dispositivos e infraestruturas adequadas à materialização da globalização, são fenômenos claramente localizados e mediados entre o poder público e empresas que operam em escalas que vão desde o local até o global. Para Sassen (2010) existem locais nessa geografia estratégica onde a densidade das transações econômicas e a intensidade dos esforços regulatórios, se unem e formam configurações novas e complexas, por exemplo, relacionadas com o investimento estrangeiro direto que, na maior parte, consiste em fusões e aquisições transnacionais, e o mercado global de capitais, indubitavelmente a força dominante na economia global. (SASSEN, 2010, p. 52) A intensidade das transações entre essas cidades, particularmente pelos mercados financeiros, investimentos e contratação de serviços aumentou de forma significativa, assim como as ordens de magnitude envolvidas. Em uma ampla medida, então, os principais centros de negócios do mundo atualmente derivam sua importância dessas redes transnacionais, o que, por sua vez, indica uma divisão de funções. (SASSEN, 2010, p. 27).

A questão de fundo, em resumo, se expressa na ideia de conceber o global como uma instância do local/nacional e não como uma dimensão que se superpõe e subsume o nacional. A ideia é simples, mas favorece uma maior abertura na articulação de categorias que, na maior parte das análises da globalização, se configuram como oposições cujo resultado é o entendimento do global como o conjunto de instituições e processos que pairam sobre o nacional e o sobre determinam. Comparando com a teoria do sistema-mundo tal como formulada por Wallerstein, essa questão fica mais clara: na teoria do sistema-mundo os Estados-nação dominantes se projetam mundo afora para consolidar uma ordem interestatal por eles comandada, inclusive, mediante a concessão de privilégios comerciais exclusivos para suas companhias de ultramar e mediante a articulação de regimes financeiros cada vez mais abrangentes. O objetivo é consolidar o próprio poder estatal num balanço interestatal de poderes. Já numa leitura como a de Sassen, a configuração de uma ordem realmente global implica que um conjunto grande e cada vez maior de estados nacionais incorpora o projeto da globalidade como sendo o seu próprio projeto, assim, é dentro dos Estados-nação que o global acontece. Por isso se abre a possibilidade de novas emergências políticas, conforme o poder se desloca em vários níveis (multipolaridade em vez de uni ou bipolaridade).

1.2.3.2. Os Estados na globalização: algumas chaves de leitura.

“Para os propósitos desta discussão, dois aspectos da globalização [...] são especialmente significativos. Um é que a economia global deve ser produzida, reproduzida, mantida e financiada. [...] O segundo aspecto, conectado em parte com o primeiro, é que a economia global, em uma ampla medida, materializa-se em territórios nacionais.”

Saskia Sassen

No percurso dos últimos 200 anos, aproximadamente, o sistema interestatal se estabeleceu como o principal marco de referência para os fluxos transfronteiriços em grande parte do mundo, a partir das noções de soberania, território e direito associadas ao Estado-Nação. (SASSEN, 2008). Não obstante, a partir da década de 1970 observam-se indícios de uma mudança organizacional profunda, que iria se acelerar nas décadas de 1980 e 1990, caracterizada por processos de privatização, desregulamentação, abertura das economias nacionais a empresas e investimentos estrangeiros numa ordem de magnitude não conhecida antes, junto com uma participação crescente de atores econômicos nacionais em mercados globais, isso tudo facilitado por rápidas transformações nos transportes e nas tecnologias de informação, que aumentaram a velocidade e abrangência das transações, em especial das operações financeiras, comprimindo o tempo e o espaço. (SASSEN, 2008, p. 4) Estas mudanças podem ser entendidas como reescalamentos e articulações que redefinem as capacidades do sistema interestatal e abrem espaço para que empresas e mercados passem a ocupar, também, um lugar relevante como atores na conformação de políticas e padrões internacionais relativos às operações econômicas globais. (SASSEN, 2010). A respeito da questão da escala na mudança do regime internacional para o global, diz a autora:

“One of the theses I develop is that there are foundational differences between the world scale of several earlier phases of the world economy and today’s global economy. The possibility of such foundational differences is critical to my thesis about the denationalizing of conditions historically constructed as national. I interpret these earlier world scales as constituted through the projection of emerging national territorial states onto the world for the purpose of developing national systems. This is an interpretation that corresponds to, and builds on, several strands in the scholarship about the emergence of capitalism, including Wallerstein’s masterful contribution (1974) about the modern world system. However, in contrast to much of the current work that builds on historical studies, notably work with a world-system perspective, I interpret today’s world scale as foundationally different in that it is constituted in good part through the insertion of global projects into a growing number of nation-states with the purpose of forming global systems. [...] Today it is, then, the foundational features of multiple global, rather than national, systems that get partly structured inside nation-states.” (SASSEN, 2006, p. 14)

Em termos gerais, as leituras sobre o papel do Estado na globalização enfatizam três posições básicas: uma que considera que o Estado é vitimado pela globalização e perde sua relevância; uma segunda argumenta que pouca coisa mudou e que os Estados basicamente continuam fazendo o que sempre fizeram. Finalmente, uma variação da segunda posição diz que o Estado se adapta e que pode até ser transformado, evitando assim o declínio. Apesar de suas diferenças, essas abordagens compartilham a ideia de que o global e o nacional são mutuamente excludentes. Todavia, longe de ser mutuamente excludente: “o Estado é um dos

domínios institucionais estratégicos onde ocorre o trabalho crítico para o desenvolvimento da globalização”. (SASSEN, 2010, p. 43) Embora esse desenvolvimento não leve ao declínio do Estado, também não o mantém inalterado nem se limita a criar meras adaptações às novas condições. Na verdade: “o Estado se torna o lugar para as transformações fundamentais na relação entre os domínios privado e público, no equilíbrio interno de poder do Estado e no campo mais amplo das forças nacionais e globais onde o Estado deve agora funcionar.” (SASSEN, 2010, p. 43)

Portanto é necessário entender as formas em que o Estado participa do governo da economia global, em um contexto dominado pela desregulamentação, privatização e a autoridade crescente de atores não estatais. Como indicamos, um critério organizador é que grande parte da globalização está enraizada em território nacional, o que equivale a afirmar que o Estado deve necessariamente participar da produção das novas configurações globais, ainda no caso em que a opção escolhida seja a de se afastar de certas funções de regulação ou intervenção na economia. Na verdade, conforme os Estados participam da implementação do sistema econômico global, eles, em muitos casos, também passam por transformações significativas, em especial porque a acomodação dos interesses de empresas e investidores estrangeiros requer uma negociação que implica, por sua parte, o desenvolvimento dentro dos Estados nacionais (por meio de atos legislativos, decisões judiciais, ordens executivas) dos mecanismos necessários para a reconstituição de certos componentes do capital nacional em “capital global” e a acomodação de novos tipos de direitos ou habilitações para o capital estrangeiro, naqueles que ainda são territórios nacionais que, em princípio, estão sob a autoridade exclusiva de seus Estados. (SASSEN, 2010, p. 47) A rigor, a relação entre Estado nacional e capital estrangeiro não é um fenômeno novo. A novidade estaria dada pelo fato de que essa negociação dos Estados com o capital estrangeiro não visa a construção de uma ordem econômica e política nacional, nem propriamente internacional, mas sim uma de ordem global, na qual há uma desnacionalização (e inclusive uma desterritorialização) parcial dos Estados nacionais.

Desde a década de 1980, é cada vez mais rápido e intenso o processo de institucionalização dos “direitos” de empresas não nacionais, a desregulamentação de transações transfronteiriças e a influência ou poder crescente de certas organizações supranacionais¹⁵. Para que isso tudo pudesse existir, foi necessário, também, um ativo engajamento do Estado no processo de globalização, mesmo quando isto implicasse uma renúncia parcial de componentes da autoridade estatal, conforme foi construída no último século. Portanto, como aponta SASSEN (2010), é preciso entender mais sobre a natureza desse envolvimento do que é representado por conceitos como o de desregulamentação:

“Atualmente, fica mais claro que o papel do Estado no processo de desregulamentação envolve a criação de novos tipos de regulamentações, atos legislativos e decisões judiciais [...] O Estado mantém seu nível de capacidade (ainda que com algumas transformações), mesmo que possa perder parte de sua autonomia.” (SASSEN, 2010, p. 48).

¹⁵ Os programas de ‘ajuste estrutural’ promovidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) nos anos 1980 e 1990 (e implementados pelos governos nacionais, incluindo o brasileiro); a criação da OMC nos anos 1990; o surto de tratados de livre comércio ao redor do mundo a partir da década de 1990 e a completa desregulamentação dos mercados financeiros promovida pela *New Financial Architecture* (NFA) desde os anos 1980, são exemplos pertinentes.

A literatura sobre o papel do Estado na globalização, na internacionalização da economia e na transformação do regime de acumulação tende a enfatizar a redução de suas capacidades regulatórias, mediante termos como *desregulamentação* e *liberalização financeira e comercial* para descrever a transformação da autoridade do Estado sobre uma ampla variedade de mercados e setores econômicos. Essa autoridade transformada também envolve a privatização de empresas do setor público. Mas o problema com esses termos, segundo Sassen (2010), “é que eles somente captam o retraimento do Estado na regulação da sua economia, mas não registram todas as maneiras em que o Estado participa, estabelecendo as novas estruturas que promovem a globalização, e também não captam as transformações correspondentes, no interior do Estado.” (SASSEN, 2010, p. 31). Como no passado, os Estados continuam a estar envolvidos na produção da realidade social, incluindo os fenômenos econômicos e políticos que designamos como ‘globalização’ ou ‘internacionalização do capital’. Mas o papel do Estado foi transformado, e essa transformação é o que precisamos entender.

Captar apenas o recuo estatal de certas funções exercidas no passado (como a formação de indústrias de base, o monopólio sobre recursos estratégicos e o planejamento detalhado da atividade econômica, segundo planos de metas e instrumentos semelhantes), impede observar o tipo de trabalho estatal que estaria na raiz da “desnacionalização de componentes específicos da autoridade estatal” (SASSEN, 2010, p. 45) os quais, mesmo permanecendo ainda dentro do domínio estatal em vez de serem simplesmente privatizados ou transferidos a uma autoridade supranacional, tem mudado significativamente na definição de agendas, objetivos e formas de atuação.

Essa desnacionalização é multivalente, na medida em que endogeniza agendas globais de muitos tipos diferentes de atores, dentre eles as corporações e mercados financeiros, mas também regimes de direitos humanos, meio ambientais, e outros, não necessariamente harmônicos entre si. O Estado, portanto, pode ser considerado estratégico nesse sistema, em dois sentidos: por sua centralização do poder e da autoridade legítimos e pela capacidade resultante de realizar certas tarefas, assim como pela provisão de um espaço institucional para a criação de uma moldura geral para a ação econômica. (SASSEN, 2010).

Em certa medida, a participação dos Estados na produção da globalização é uma participação parcialmente desnacionalizada, onde o peso de interesses privados nacionais e estrangeiros nesse trabalho específico do Estado torna-se constitutivo das novas capacidades estatais e de um novo tipo de autoridade estatal híbrida, que não é nem totalmente privada nem totalmente pública. Para a autora, “estamos assistindo à formação incipiente de um tipo de autoridade e prática estatais que acarretam uma desnacionalização parcial do Estado nacional.” (SASSEN, 2010, p. 65). A questão não é apenas identificar os interesses públicos e privados específicos que controlam ou dominam determinados componentes do poder do Estado (algo que em si não é novo), senão os projetos incorporados e as funções cumpridas pelo exercício do poder estatal onde as agendas privadas orientam um domínio representado como público, por exemplo, mediante agências que criam normas e mediante a operação dessas normas no âmbito público, traduzindo, em práticas, agendas que não passaram por nenhum procedimento público de avaliação e decisão. Assim:

“À medida que as funções públicas de criar normas e regras se tornam cada vez mais subordinadas a padrões técnicos que possibilitam a globalização corporativa, podemos observar a emergência de uma agenda substancialmente privada dentro dos limites de uma autoridade pública formalmente legítima. A articulação dessa agenda privada por

dentro do Estado não depende unicamente da representação de interesses privados.” (SASSEN, 2010, p. 65)

Há, assim, um interesse das mesmas instituições públicas em produzir as condições para a globalização corporativa, e não apenas uma influência de atores privados (nacionais ou estrangeiros) que pressionam para que tal agenda seja assumida. Isto é o que significa que há uma privatização parcial da autoridade estatal: ela busca responder a interesses/lógicas corporativas e as coloca no espaço do bem comum, ainda em ausência de mecanismos de pressão ou negociação com atores privados. Quando esses mecanismos estão presentes, a desnacionalização parcial da autoridade e da agenda pública se intensifica.

Mas esse entendimento levanta duas questões importantes. Uma tem a ver com a natureza desse envolvimento do Estado: será que o seu papel consiste apenas em reduzir a sua autoridade, tal como o sugerem os conceitos de ‘desregulamentação’, ‘privatização’ e, de uma forma mais ampla, ‘menos governo’? Ou o envolvimento do Estado também exige a produção de novos tipos de regulamentações, processos legislativos e judiciais –ou seja, a produção de uma série de novas “legalidades”, que permitam acomodar interesses diversos e conflitantes, legalidades objetivadas para se ativar numa escala que desborda os limites do mesmo Estado-nação que as produz?

A segunda diz respeito à forma em que diversos Estados conduzem seu envolvimento com os processos globais, levando em conta os diferenciais de poder existentes entre eles (a globalização não suprimiu o fato de que o desenvolvimento do capitalismo e do sistema interestatal continua a ser desigual). Alguns Estados, como o norte-americano e o inglês, geram os elementos centrais das novas legalidades extra-estatais, considerando aspectos específicos do direito privado comercial, dos mercados financeiros e ainda os padrões de contabilidade anglo-americanos, impondo-os sobre os outros Estados, em decorrência das interdependências da atual fase da globalização. (SASSEN, 2010, p. 32) Mas o que dizer dos Estados ‘emergentes’, como o brasileiro e outros, no tocante à produção dos padrões da globalização? Em que medida, e de que forma, o Estado brasileiro endogeniza certos aspectos dessas legalidades produzidas fora de sua jurisdição, e em que medida e de que forma, produz novas legalidades que são impostas a outros conjuntos de Estados?

É importante, portanto, especificar a forma em que os Estados nacionais se envolvem na produção da globalização. Tradicionalmente, um dos papéis do Estado com relação à internacionalização do capital tem sido o de negociar a interseção entre a lei nacional e as atividades dos atores econômicos estrangeiros, sejam empresas que se instalam no território nacional, mercados externos com os quais se estabelecem vínculos ou organizações internacionais às quais é reconhecida certa autoridade ‘supraterritorial’. Além disto, ao Estado tem cabido a regulação e promoção/defesa das atividades de atores econômicos nacionais no estrangeiro (como a internacionalização de empresas). No caso brasileiro, de que forma o Estado está fazendo isso na atual etapa do capitalismo globalizado? Nas últimas décadas, algumas ordens legislativas e medidas executivas favoreceram uma atuação diferenciada das empresas estrangeiras em território brasileiro e das empresas brasileiras fora do país, com relação ao passado.

Embora exista certo consenso emergente sobre o papel dos Estados como promotores da globalização, particularmente claro a partir da década de 1980 (o chamado ‘Consenso de Washington’ foi relevante nesse sentido), é claro que esse consenso não significa que as mudanças vieram de forma espontânea ou ‘natural’. Durante a década de 1990, a maior parte

dos Estados latino-americanos (incluindo o brasileiro) se envolveram na construção de um novo marco para a ação econômica, que implicou, inclusive, o desmonte do marco normativo orientado à industrialização substitutiva que predominou no período anterior em vários dos principais países da região (como Argentina, México, Chile e Brasil). Só que essa acomodação de interesses das empresas e investidores nacionais e estrangeiros, realizada por dentro de domínios institucionais construídos até agora como “nacionais”, não é uma simples decisão política: ela resulta de tipos específicos de trabalho por um grande número de instituições, distintas em cada país, incumbidas de produzir a desregulamentação, a abertura comercial, as regras para a privatização e/ou concessão de obras públicas, a internacionalização de empresas, etc. Portanto, como diz a autora:

“O Estado, aqui, pode ser concebido como uma capacidade administrativa técnica que não pode ser reproduzida neste momento por nenhum outro arranjo institucional; ademais, essa capacidade tem o apoio do poder militar, que, para certos Estados, é um poder global. Visto da perspectiva das empresas que atuam em âmbito transnacional, o objetivo é garantir as funções exercidas tradicionalmente pelo Estado no campo nacional da economia, particularmente garantir os direitos de propriedade e contratos, mas agora também estendidos a empresas estrangeiras.” (SASSEN, 2010, p. 34).

A existência de diversos Estados envolvidos na ‘produção da globalização’ que, por sua vez, tem capacidades e recursos de poder heterogêneos e desiguais entre si, pode ser extraordinariamente importante para as empresas que atuam em escala transnacional e que devem negociar diversos aspectos de sua inserção em espaços econômicos ainda densamente regulamentados pelo Estado, em especial para obter vantagens comparativas e competitivas como acesso a terra abundante e barata, exonerações fiscais, acesso a crédito público em condições brandas, acesso a infraestrutura produtiva e conhecimento técnico/científico subsidiado, etc.

A execução dessa capacidade técnico-administrativa estratégica que é o Estado implica um conjunto de dinâmicas e transformações institucionais que podem incorporar apenas umas poucas agências estatais ou unidades dentro de ministérios chave, a aprovação de determinadas reformas legais pontuais, tanto dirigidas a setores específicos quanto de caráter abrangente, que, ainda assim, tem o poder de instituir uma nova normatividade no núcleo do Estado. Estas agências estatais estratégicas operam em uma interação complexa com atores privados poderosos (nacionais e transnacionais), e, embora em muitos casos grande parte do aparato institucional fica intocado, essa tendência pode ser observada em um grande número de Estados nacionais, com graus diversos de avanço. Para Sassen (2010), é nessas instâncias que é produzida a desnacionalização incipiente e parcial de ordens institucionais e agendas estatais altamente especializadas e específicas. (SASSEN, 2010, p. 34). Contudo:

“O modo como essa participação do Estado tem evoluído é no sentido de fortalecer o poder e a legitimidade de autoridades estatais privatizadas e desnacionalizadas. O resultado é uma ordem emergente que tem consideráveis capacidades de governança e poder estrutural. Essa ordem institucional contribui para fortalecer as vantagens de certos tipos de atores econômicos e políticos e para enfraquecer as de outros. Ela é extremamente parcial, em vez de universal, mas é estratégica, no sentido de que tem uma influência indevida sobre grandes áreas do mundo institucional mais amplo e do mundo da experiência vivida.” (SASSEN, 2010, p. 35).

Partindo desses elementos, propõe-se a existência de uma “nova ordem institucional privada no centro de várias instituições estatais nacionais” (SASSEN, 2010, p. 35) que, dentre outras coisas, teria uma tendência “para privatizar o que antes era público e de desnacionalizar aquelas que antes eram autoridades e agendas políticas nacionais”, acarretando a transformação de alguns dos componentes do Estado nacional e favorecendo a instalação no domínio público de uma autoridade normativa que vem do mundo do poder privado; isso se traduz no fato de que certos componentes institucionais do Estado nacional começam a atuar como o espaço de operação de dinâmicas poderosas vinculadas com o capital global e os mercados globais de capitais, reorientando o trabalho político e as agendas estatais para os requisitos da economia global.

Assim, uma questão central é que não é possível considerar a existência de um sistema econômico global como algo dado: resulta indispensável analisar as formas específicas em que as condições para a globalização econômica são produzidas (SASSEN, 2010, p. 79), especialmente com a participação dos Estados nacionais, que, mesmo deixando de ser os agentes mais importantes na nova ordem institucional que vai se desenhando, continuam a ter um lugar destacado como resultado das profundas transformações experimentadas em alguns de seus componentes institucionais fundamentais. O Estado é um lugar estratégico para a globalização, tanto pelos recursos e capacidades que corporifica, quanto por ser um domínio em que as estratégias da ação coletiva são articuladas, moldando as formas em que essa ação coletiva é coordenada: o que será permitido, como os benefícios serão distribuídos, etc., questões que Bob Jessop discute em termos de “estratégias de acumulação” e que se expressam como coerências de um conjunto de políticas sejam setoriais ou não (por exemplo, em questões vinculadas com a operação do capital estrangeiro). (SASSEN, 2010, p. 66)

Na fase atual da globalização, quando prevalece a internacionalização do capital financeiro por sobre o capital produtivo, os Estados nacionais tem se reposicionado num campo mais amplo de poder e tem reconfigurado suas atribuições de forma significativa, em particular pela formação de uma nova ordem institucional *privada*, ligada à economia global, o que não significa um declínio do poder dos Estados, mas sim uma transformação mediante a desnacionalização parcial de algumas de suas atribuições, fazendo possível dessa forma a operação de empresas e mercados globais por dentro, e não desde fora, do Estado nacional. Existe uma grande variabilidade entre países, pois “esses processos são moldados em parte pelas especificidades de cada país, sejam elas formais e *de jure* ou informais e *de facto*”. (SASSEN, 2010, p. 38) Cabe por isso colocar que “as condicionalidades de um sistema global são multicêntricas e, assim, devem ser conhecidas em parte por meio de estruturas específicas em diversos países.” (SASSEN, 2010, p. 38).

É importante entender que o ritmo e a profundidade do processo não geram efeitos padronizados, mas sim convergentes, porque cada país, cada formação histórica (para expressá-lo em termos marxistas), responde de maneira distinta aos requerimentos de uma economia cada vez mais intensivamente engajada em processos globais, acomodando os atores e suas trajetórias a partir de estruturas que lhe são específicas: mecanismos de distribuição e exercício do poder, peso relativo dos distintos setores, resistência burocrática diante das novas questões, etc.

1.2.3.3. Capacidades, pontos de inflexão e lógicas organizadoras.

Mas, se a globalização é produzida pelo Estado nacional, junto com outros atores estratégicos, como é que tal produção é possível? Uma nova ordem econômica, uma mudança

institucional e uma reorientação nas práticas políticas nacionais como as que estamos dimensionando sob a categoria de globalização, não podem ser criadas a partir do zero, *ex nihilo*. É preciso pensar nas dinâmicas gerais que se articulam e nas práticas específicas que são introduzidas/modificadas para favorecer o enganche entre a globalização e os Estados nacionais, não apenas como a superposição do global sobre o nacional. Sassen (2008) propõe, para tal, trabalhar a partir das categorias de “capabilities”, “tipping points” e “organizing logics”.¹⁶ Essas categorias ajudam a especificar alguns dos elementos propostos anteriormente sobre o enraizamento do global no nacional.

O conceito de ‘capacidades’, em particular, tem um pano de fundo analítico que precisamos comentar brevemente, muito especialmente quando se fala em ‘capacidades estatais’, porque ele antecede e complementa a abordagem de Sassen (2008). Por uma parte, o conceito está associado a questões de ordem geral (macro), como a capacidade de criar e manter a ordem de um determinado território, estabelecendo sua administração, suas leis, a tributação, garantindo a defesa e a aplicação de justiça, dentre outros aspectos chave para a existência mesma do Estado. Por outro lado, quando o conceito é usado numa perspectiva meso/micro, ele diz respeito a questões relativas ao ‘Estado em ação’, tais como a identificação de problemas e a formulação de soluções, envolvendo burocracias, instrumentos, recursos tecnológicos, financeiros e humanos que são mobilizados para produzir determinadas formas de ação que se traduzem em políticas públicas e outro tipo de disposições (ROCHA & GOMIDE, 2014).

Cabe frisar que o debate sobre o conceito de capacidades está relacionado, também, ao debate sobre o papel do Estado em face das transformações havidas na economia e na política globais no decorrer das últimas três ou quatro décadas, em termos de sua capacidade efetiva de controlar os recursos essenciais para ‘produzir a política’ e impor aos diversos atores sua própria vontade. No contexto de sociedades que avançaram para formas democráticas de exercício do poder, como a brasileira, ganhou força igualmente o conceito de ‘governança’, que tenta capturar as transformações na maneira em que a autoridade estatal é exercida, implicando reconfigurações na relação entre o Estado, a ‘sociedade’ e o ‘mercado’ (preferentemente, entre Estado e capital).

Simplificando, existe uma relação entre ‘capacidades’ e ‘governança’ segundo a qual, para alguns, o Estado teria perdido em grande medida suas capacidades e hoje seria muito dependente de decisões tomadas por fora dele; para outros, as capacidades do Estado apenas mudaram de sentido, por exemplo, da ‘produção’ para a ‘regulação’, contudo mantendo sua centralidade no processo decisório e o controle de recursos estratégicos (financeiros, legais e simbólicos) que lhe permitem manejar o relacionamento entre os diversos atores sociais, políticos e econômicos. Uma terceira abordagem sublinha que os novos arranjos permitem ao Estado construir formas mais sofisticadas de intervenção, focando numa perspectiva relacional, que inclui múltiplos atores na formatação da política e na equalização dos conflitos. Parece-nos relevante reter elementos da segunda e terceira abordagens, na medida em que ajudam a interpretar as novas tendências no exercício do poder [estatal] e são complementares com a abordagem estratégico-relacional do Estado que defendemos aqui. (ROCHA & GOMIDE, 2014). Como ressaltam os autores, a relação entre ‘capacidades’ e ‘governança’ é aberta e indeterminada (portanto, estratégico-relacional) sendo fundamental atentar para as configurações específicas de recursos, atores e mecanismos de coordenação

¹⁶ Traduzimos esses termos como “capacidades” ou “recursos” (num sentido de agência); “pontos de inflexão” e “lógicas organizadoras”.

envolvidas na seleção de projetos, políticas e outras ações governamentais. Esses “arranjos de governança” (ROCHA & GOMIDE, 2014, p. 5) se expressam em capacidades estatais de duas ordens: a) político-administrativas e b) políticas, envolvendo processos específicos de implementação da política e outros mais gerais, associados à negociação e disputa entre atores diversos.

Voltando a Sassen, para a autora o ‘novo’, em termos históricos, é uma raridade mais do que uma regra: a realidade de hoje surge em íntima relação com o passado, como desdobramento seletivo das tendências nele contidas (o que lembra o conceito de “path dependence” na análise das trajetórias e da mudança institucional).¹⁷ Para entender a mudança de sistemas complexos como o regime interestatal e o sistema mundial, é preciso analisar as tendências que vão se decantando e as formas de organização específicas que mudam e dão coerência a uma nova fase que resulta da recombinação de elementos já presentes, com outros que surgem na conjuntura. Para Sassen (2008), a noção de ‘capacidades’ é entendida como um conjunto de produções coletivas cujo desenvolvimento implica tempo, tomada de decisões, competição e conflito e cuja utilidade é multivalente na medida em que as capacidades/recursos estão condicionadas pelo caráter do sistema de relações dentro do qual elas funcionam, ou seja, pela lógica organizadora da ação coletiva: os princípios gerais que aglutinam e orientam, em determinados períodos e lugares, o comportamento dos agentes econômicos, políticos e sociais.

Os chamados ‘pontos de inflexão’, para a autora, seriam momentos de adensamento de processos históricos nos quais as ‘lógicas organizadoras’ mudam de direção de uma forma pronunciada e então as ‘capacidades’ são adaptadas às novas demandas/necessidades sistêmicas que disso derivam, ou bem, são descartadas e substituídas por novas práticas. No conjunto do trabalho da autora, o ponto de inflexão que interessa é aquele que permitiu a passagem de uma era marcada pela predominância do Estado-nação e sua centralidade para a organização dos principais componentes da vida social, econômica e política, para uma era marcada pela proliferação de ordens de governança, em escala global. (SASSEN, 2008, p. 9).

Para Sassen (2008), o que marcou a virada para a conformação de uma ordem global não foi o regime de Bretton Woods. Este regime, é verdade, permitiu um avanço espetacular da internacionalização econômica, especialmente da internacionalização produtiva, na qual a exportação de capital desde os Estados Unidos foi fundamental, tanto para a reconstrução da Europa e do Japão como para a industrialização de alguns países do ‘Terceiro Mundo’ (dentre eles, o Brasil). Não obstante, os acordos de Bretton Woods buscavam proteger as economias nacionais de forças externas antes do que prepará-las para um regime econômico aberto. Delgado (2009) demonstra que a criação da Organização Internacional do Comércio (ITO, por sua sigla em inglês) foi abortada no marco desses acordos, justamente, pela ausência de um consenso interestatal a respeito, não obstante a pressão de certos setores da burocracia americana (os chamados “planejadores”) para instaurar um regime de livre comércio sobre a base da Carta de Havana. Contudo, Sassen (2008) especifica que o desenvolvimento das capacidades necessárias para produzir a globalização deve muito ao processo de conformação de uma economia cada vez mais internacionalizada entre os anos 1940 e 1970. É a partir dos anos 1980 que outra lógica organizadora é definida e as capacidades desenvolvidas no período

¹⁷ Na análise de “path dependence”, uma opção de política não é criada do zero: ela é explicada por fatores históricos que definem o campo das escolhas possíveis e enquadram o processo seletivo. As escolhas feitas num determinado momento criam padrões de comportamento institucional que, por sua vez, definirão o potencial de mudança e continuidade posteriores. (MAHONEY, 2001, p. 111-112).

anterior passam a jogar um papel central na conformação de uma nova ordem global. (SASSEN, 2008, p. 16-17).

As capacidades para construir estruturas complexas são desenvolvidas com o tempo. A mudança não é abrupta, nem necessariamente disruptiva. Por isso, a noção de que as principais transformações sociais levam à destruição da ordem anterior é problemática, porque deixa de perceber que algumas das velhas capacidades (institucionais, econômicas e políticas) são necessárias para a construção de um novo conjunto de relações, embora seu significado possa mudar para se adaptar à nova realidade; portanto, é importante desenvolver uma abordagem que focalize nos processos de mudança (mais do que nos resultados), entendendo a realidade como um conjunto de práticas articuladas ou mediadas por capacidades concretas, inclusive, para poder perceber quando uma tendência específica do presente, embora ainda não seja dominante, pode apontar para mudanças sistêmicas profundas. Para a autora:

“The features of earlier periods need to be addressed for a deep and complex understanding of the current phase precisely because the earlier phase evinced some of the major capabilities that enable the current phase.” (SASSEN, 2008, p. 16)

Em termos gerais, pode-se observar que o processo de constituição normativa dos Estados nacionais (a construção do ‘Estado de direito’ liberal-burguês) visando o fortalecimento progressivo de sua autoridade e a conformação de espaços econômicos nacionais, protegidos da concorrência externa (como foi o caso da ordem vigente a partir da década de 1930 e durante o período de substituição de importações, especialmente desde a implementação dos acordos de Bretton Woods na década de 1940), tem se configurado como um conjunto de capacidades chave para que esses mesmos Estados nacionais assumissem a construção de uma outra ordem, desregulada e privatizada, enquadrando suas capacidades legais (produzir a lei, garantir sua aplicação, conhecimentos técnicos, etc.) dentro de uma nova lógica organizadora pró-mercados. No debate sobre Estado e globalização, deve se ter em conta que o que muda não é ‘o Estado’ como tal, em sua totalidade, senão componentes específicos que são orientados no sentido de uma desnacionalização parcial; em outras palavras, capacidades específicas que são reinseridas numa nova lógica organizadora, voltada para a inserção do global no nacional. (SASSEN, 2008).

A partir dos anos 1970 tem início uma transformação interna de alguns Estados (em especial o americano e o inglês), que será reforçada a partir dos anos 1980, como parte central da formação de um novo projeto globalizante. Aumenta o poder do Executivo, diminui o poder do Legislativo e o Judiciário passa a ter funções estratégicas determinando rumos da política; a privatização, desregulamentação e a mercantilização das funções públicas aumenta e conseqüentemente, o número e o poder de agências regulatórias especializadas dentro do Executivo que assumem funções anteriormente desempenhadas pelo poder Legislativo. Em graus diferentes segundo cada país, a nova lógica organizadora vai se estabelecendo e configurando uma plataforma técnica-política de capacidades que incidem diretamente sobre a dinâmica e a escala da acumulação de capital, favorecendo a inserção em espaços progressivamente globalizados.

Especial influência na constituição de uma nova lógica organizadora dentro da qual as capacidades estatais e privadas serão rearticuladas, teve a emergência, na década de 1970, de novas entidades bancárias mais flexíveis e descentralizadas, muito menos reguladas que os bancos internacionais existentes, que foram capazes de transformar amplos sectores de capital

fixo e dívidas financeiras em instrumentos financeiros, e por consequente, em novos modos de mobilidade do capital, inaugurando um novo ciclo de financeirização que se alastra até hoje como força dominante da economia global. (SASSEN, 2008, p.175) Neste contexto, os Estados nacionais têm desenvolvido capacidades, a partir de suas características anteriores e agregando alguns elementos novos, para lidar com as novas dinâmicas e atores que emergiram da crise dos anos 1970 e se projetaram para criar uma complexa mistura de processos que levaram a uma mudança profunda na lógica organizadora sistêmica.

Em resumo, a proposta de Sassen (2008) pode ser colocada como a seguir: a mudança institucional não acontece de forma abrupta e disruptiva, pelo contrário, é processual e atinge fundamentalmente certas ‘capacidades’ (em termos de práticas institucionais) que o Estado nacional e diversos atores econômicos e políticos desenvolvem, ao longo de suas trajetórias, para lidar com as necessidades do processo de acumulação de capital em escalas que vão do local ao internacional. Um ‘ponto de inflexão’, gerado por uma acumulação de mudanças nas condições, dinâmicas e disposições entre atores chave em conjunção com conjunturas nacionais e internacionais específicas, leva esse conjunto de condições, dinâmicas e disposições a operar dentro de uma nova ‘lógica organizadora’, dentro da qual, as capacidades desenvolvidas no passado são ressignificadas e ativamente adaptadas (ou descartadas) em função dos novos princípios que organizam e estruturam a atuação política e institucional.

As capacidades que no período anterior serviram à formação de economias nacionais num regime internacional são reconduzidas, mediante um trabalho ativo de redesenho institucional, legal e político, para operar em favor da conformação de novas composições globais, abrindo espaço para a internalização de novos atores econômicos, altamente vinculados com as dinâmicas globalizadas (muito em especial aqueles vinculados aos mercados financeiros). Na era atual, o papel de atores privados na reconfiguração da autoridade política nacional, mediante a endogeneização de normas relativas a mercados financeiros e mercados de capital, comércio e direitos de propriedade intelectual, tem aumentado como formadores de um domínio de regulação internacional dentro do qual a distinção entre público e privado é mais difícil de estabelecer, dada a multiplicidade de alianças entre atores de ambos os domínios, e entre governo e grupos corporativos privados (como no caso das parcerias público-privadas e diversos tipos de alianças). A emergência de novas formas de autoridade e regulação privadas seria uma das tendências e características mais importantes que hoje devem ser apreendidas para a compreensão das formas de articulação do poder. (SASSEN, 2008):

“A critical and growing component of the broader field of forces within which states operate today is the proliferation of specialized types of private authority. These include the expansion of older systems, such as commercial arbitration, into new economic sectors, and they include new forms of private authority that are highly specialized and oriented toward specific economic sectors, such as the system of rules governing the international operations of large construction and engineering firms. The proliferation of self-regulatory regimes is specially evident in sectors dominated by a limited number of very large firms... [...] This is not the end of sovereignty but an alteration in the ‘exclusivity and scope’ of the competence of governments.” (SASSEN, 2008, p. 261)

Outro exemplo dessas instâncias de poder privado são as chamadas ‘agências de qualificação de risco’, como “Moody’s”, “Standard and Poor” e “Ficht”, que, trinta anos atrás, eram pequenos escritórios de análise de mercados localizados nos Estados Unidos e

hoje são poderes globais que funcionam como mecanismos de ‘governança sem governo’ (SASSEN, 2008, p. 263), mediando a relação de fundos de investimento e governos e sendo capazes de modificar e moldar as expectativas dos atores econômicos e autoridades públicas sobre o grau de ‘confiança’ de um país para os investidores, ou seja, sobre o seu grau de adequação aos padrões e requerimentos globais, funcionais à acumulação de capital.

A tendência à financeirização instaura novas dinâmicas e exige dos Estados nacionais o desenvolvimento de capacidades para lidar com as demandas da nova ordem em andamento. A instauração de centros decisórios densamente articulados por tecnologias de transmissão de dados em tempo real, como New York, Chicago, Toronto, Londres, São Paulo, Pequim e Mumbai, cria dinâmicas políticas e econômicas que não necessariamente passam pelos canais normais do Estado nacional, desafiando a geografia do poder configurada no sistema internacional do segundo pós-guerra. Desde a década de 1980, um número crescente de mercados financeiros tem sido globalmente integrado. Mas a integração desses mercados esteve e está baseada na introdução de condicionalidades, como a adoção de determinados conjuntos de políticas que cabem genericamente sob o rótulo de ‘desregulamentação’, favorecendo assim a endogeneização de interesses e expectativas de atores transnacionais no coração do Estado nacional. (SASSEN, 2008, p. 271). Os diferentes conceitos e questões levantadas nas páginas precedentes serão um guia analítico ao longo da nossa pesquisa, fornecendo um marco interpretativo para compreender a internacionalização da indústria sucroenergética no Brasil e as interdependências entre globalização, Estado e grupos corporativos que caracterizam esse processo.

CAPÍTULO II – A AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA.

A cana-de-açúcar é uma das lavouras de maior significação no processo de formação do Brasil e, conseqüentemente, de sua história econômica, secular e recente. O tema foi analisado de forma magistral por autores como Caio Prado Júnior em ‘Formação do Brasil Contemporâneo’ (PRADO Jr., 2006 [1942]), Celso Furtado em ‘Formação Econômica do Brasil’ (FURTADO, 2007 [1958]) e Fernando Novais em ‘Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial’ (1777-1808) (NOVAIS, 1986 [1979]), que salientaram a relevância da cana-de-açúcar para a inserção do Brasil no emergente mercado mundial e na consolidação do sistema colonial mercantilista, jogando, desde o início, um papel estratégico na disputa entre as grandes potências da Europa em expansão, em especial, pelos nexos entre a exploração agrícola portuguesa, os mercados de capitais dominados pelos Países Baixos e o tráfico de escravos transoceânico que foi o pivô do sistema, cujas crises refletiram, invariavelmente, na dinâmica da produção, exportação e processamento da cana-de-açúcar e impactaram a estrutura social e política da Colônia e do Império.

Pedro Ramos (RAMOS, 1999) tem destacado a íntima e histórica relação entre a lavoura da cana, a propriedade fundiária (na forma de latifúndio) e o Estado no Brasil e Tamás Szmrecsányi (SZMRECSÁNYI, 1979) demonstra o papel fundamental do Estado brasileiro moderno na estruturação e planejamento da agroindústria canavieira durante a maior parte do século XX. Por outra parte, autores como Mello (1975) enfatizaram a importância da cana-de-açúcar na moldagem do capitalismo no Brasil, pelas características específicas da empresa agrícola portuguesa e sua relação com a transição entre o regime mercantil e o capitalismo industrial em ascensão.

Na atualidade, a cana-de-açúcar ocupa lugar preponderante no comércio mundial de bens agrícolas já que seus principais derivados (açúcar e etanol) alcançam volumes de produção significativos, cabendo ao Brasil posição destacada em ambos os produtos. Segundo dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, a produção mundial de açúcar para a safra 2014/2015 alcançará 172,5 milhões de toneladas métricas (mt³), cabendo ao Brasil uma parcela de 38,8 mt³ (22,5% da produção mundial) da qual 24 mt³ serão exportadas (ESTADOS UNIDOS/USDA, 2014). Por sua vez, dados da “Renewable Fuel Association” (RFA, a principal associação empresarial americana do etanol), estimam que a produção global de etanol em 2013 alcançou 88,6 bilhões de litros, cabendo aos Estados Unidos parcela de 50,3 bilhões de litros (56,7%) e ao Brasil de 23,7 bilhões de litros (26,7%). Assim, ambos os países representam 83,4% da produção mundial de etanol.

Esses dados são confirmados por fontes brasileiras. Segundo a União das Indústrias da Cana de Açúcar (UNICA), o Brasil é o primeiro produtor mundial de açúcar (responsável por aproximadamente 25% da produção e 50% das exportações mundiais), assim como o segundo maior produtor mundial de etanol (responsável por 20% da produção e aproximadamente 20% das exportações mundiais) (UNICA [a], 2014). A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) estima que o total de cana-de-açúcar produzida no Brasil durante a safra 2012/2013 foi de 595,13 milhões de toneladas (matéria-prima) que se transformaram em 37,6 mt³ de açúcar e em 23,6 bilhões de litros de etanol (BRASIL/CONAB, 2012). A UNICA apresenta dados ligeiramente diferentes, mas convergentes, para a mesma safra: 588,4 milhões de

toneladas de matéria-prima que se traduziram em 38,2 mt³ de açúcar e 23,2 bilhões de litros de etanol (anidro e hidratado). (UNICA [b], 2014).¹⁸

Dados recentes, relativos à safra 2013/2014, estimam o Produto Interno Bruto (PIB) da agroindústria sucroenergética brasileira (ASB) em US\$ 43,36 bilhões, o que equivale a 2% do PIB brasileiro, incluindo desde as vendas de etanol (anidro, hidratado e para outros usos) e de açúcar, a cogeração elétrica, plásticos, leveduras e aditivos e créditos de carbono, destacando o fato de que as vendas de etanol e açúcar respondem por 97,11% do total do PIB setorial (NEVES E TROMBIN, 2014, p. 7-8). Se a esses dados se agrega a movimentação a montante e a jusante das fazendas, considerando dentre outros segmentos às montadoras de máquinas e equipamentos, as distribuidoras e outros, a movimentação financeira do setor é estimada em US\$ 107,72 bilhões para a safra 2013/2014. (NEVES E TROMBIN, 2014, p. 8-9). Cabe notar que houve um crescimento de 44,2% no PIB setorial entre 2008/2009 e 2013/2014; durante o mesmo período, a movimentação financeira total do setor cresceu 16,2%. (NEVES E TROMBIN, 2014, p. 34).

A relevância econômica ASB é expressiva, da mesma forma que sua dimensão organizacional. Para termos uma ideia, além da UNICA existem outras entidades como o Fórum Nacional Sucroenergético (FSN), que funciona como uma entidade unitária de classe, aglutinando produtores de açúcar e álcool de 15 estados da União; o Arranjo Produtivo Local do Álcool (APLA), que representa empresas e instituições vinculadas à geração de tecnologias, fabricação de equipamentos, novas variedades de cana e estruturação de mercados (maioritariamente no estado de São Paulo); a Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (ORPLANA), criada em 1976 e que engloba aproximadamente 14 mil fornecedores de cana-de-açúcar da região Centro-Oeste; a Associação de Produtores de Açúcar, Etanol e Energia (BIOCANA), representante de grandes grupos e usinas sucroenergéticas do estado de São Paulo, dentre outros. Somam-se a essa lista as associações empresariais e os vários sindicatos patronais estaduais, com maior ou menor poder relativo, integrando uma rede de atores e interesses diversificados em nível nacional, que interagem com as entidades representativas dos distribuidores de combustíveis e varejistas, com os produtores automotivos e da indústria química, dentre outros, assim como com as instituições públicas responsáveis pela regulação e planejamento setorial.

No tocante ao setor público (em nível federal), cabe destacar que várias instituições compartilham funções de ‘governança’ com relação à ASB, dentre as quais o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cada um mediante suas agências específicas. Estas entidades públicas exercem uma série de funções e perseguem um conjunto de objetivos que, de formas complementares e/ou contraditórias, configuram o atual arranjo institucional do setor, apresentando continuidades e descontinuidades em relação ao passado. As interações por dentro desse arranjo são complexas e implicam mudanças no paradigma da ação estatal, assim como na relação entre o Estado e as várias frações de classe que representam o capital num dado momento e conforme o marco geral da estratégia de acumulação prevaiente. A atuação do Estado, contudo, não é uma ação politicamente neutra; ela é estrategicamente seletiva e

¹⁸ Os dados disponíveis mostram que o Estado de São Paulo domina amplamente a produção nacional: responde (para a safra 2012/2013) por 56% da matéria-prima, 60,8% do açúcar e 50,9% do etanol. (UNICA [a], 2014). Segundo estimativas da CONAB, na safra 2014/2015, a produção de cana-de-açúcar alcançará 642,1 milhões de toneladas, a de açúcar 36,68 mt³ e a de etanol 27,6 bilhões de litros. O Estado de São Paulo segue a dominar os volumes de produção nos três itens (CONAB, 2014, p. 18-19).

envolve a recriação de antigas capacidades e a construção de outras novas, com a finalidade de impulsionar a expansão de certos setores econômicos que são considerados estratégicos para um determinado projeto ou modelo, que visa se estabelecer como hegemônico. No caso do Brasil, há intensas mudanças desde a década de 1990 que redefiniram as bases da acumulação de capital e da posição relativa das diversas classes e frações de classe por dentro e com relação ao Estado.

Como resultado destas mudanças, a ASB hoje apresenta um perfil expressivamente distinto do que tinha antes do início das políticas de abertura, desregulação e privatização no país. Atualmente é notória a presença de grandes empresas multinacionais que já atuavam no Brasil em outros segmentos do ‘agronegócio’ e que passaram a se interessar na cana-de-açúcar nos últimos anos (como a Bunge e a Cargill) assim como de grandes companhias do ramo do petróleo e do setor financeiro, cujos investimentos absorveram as antigas empresas de origem familiar, que dominavam a agroindústria canavieira. Contudo, esse fato não representa apenas uma transferência patrimonial desde empresas nacionais para empresas estrangeiras. Há um aumento na escala e na complexidade setorial, representado pelas lógicas diversas que nele convergem.

A produção de etanol, em especial, tem sido alvo de uma massiva corrida de investimentos na última década. Hoje, convergem na ASB empresas com estratégias e objetivos diversos, dentre elas, as que buscam estabelecer economias de escala (em particular, aquelas empresas já inseridas no setor), ou economias de escopo (aquelas empresas do setor energético ou de outras áreas do ‘agronegócio’ que buscam diversificar seu portfólio) e ainda outros que buscam oportunidades de investimento lucrativo de capitais excedentes (fundos de investimento, particularmente do hemisfério norte), todo o qual expressa a tendência para a crescente internacionalização do capital numa época dominada pelo capital financeiro/especulativo, assim como a necessidade de expansão para novos complexos de recursos que permitam sustentar a acumulação, numa escala maior, dos capitais oriundos dos países desenvolvidos.

Com a finalidade de contextualizar e colocar em perspectiva a ASB contemporânea, o presente capítulo abordará algumas questões relativas à trajetória da economia brasileira e sua íntima relação com a constituição do mercado mundial. Sustentamos, neste sentido, a permanente relação da economia brasileira, desde suas origens coloniais até hoje, com os centros dinâmicos da acumulação de capital, por considerarmos que essa clivagem é fundamental para compreender as dinâmicas atuais do capitalismo agrário brasileiro e sua incorporação pelos circuitos mais avançados da acumulação em escala global. Partindo destas questões gerais avançaremos para uma análise da trajetória da economia brasileira no período 1930-1970 e como tudo isto se enlaça com as transformações significativas que tiveram lugar na produção agrícola, modernizada em função do próprio padrão de acumulação que prevaleceu durante o período.

Por outra parte, também será analisada a regulação da agroindústria canavieira no Brasil no período que vai da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, até sua extinção formal em 1990, destacando a importância deste Instituto, seu papel na regulação e planejamento setorial e as distintas fases que atravessou durante quase seis décadas de existência. Da mesma forma, será abordado o significado da criação do Programa Nacional de Alcool (PNA) em meados da década de 1970 e as características básicas de seu arranjo institucional, indicando as entidades públicas e privadas mais relevantes que participaram do desenho da política. Encerraremos a seção com alguns breves comentários sobre as mudanças

setoriais da década de 1990, pois o tema será tratado com mais detalhe mais a frente. Todos estes elementos contribuem para estabelecer como se chegou até aqui e qual foi o ponto de partida para as reformas da década de 1990 que configuraram a ASB de nossos dias.

2.1. BRASIL E O MERCADO MUNDIAL

A economia brasileira sempre foi uma economia internacionalizada, integrada desde suas origens à dinâmica do nascente ‘sistema-mundo moderno’. Embora isso possa ser dito com relação a praticamente todos os espaços econômicos ultramarinos surgidos a partir do século XVI, progressivamente integrados ao mercado mundial pela expansão do capitalismo e do regime colonial europeu, no caso do Brasil destacam a intensidade e abrangência dessa internacionalização originária. Sem dúvidas, o surgimento do Brasil enquanto espaço econômico obedece ao desenrolar de uma nova era da história humana marcada pelas navegações e descobrimentos da Europa no século XV e XVI, um continente em aberta transição entre modos de produção e formas de organização social e política que fizeram possível, e sistemicamente necessária, a conformação progressiva de um espaço de acumulação de capital em escala global, por primeira vez na história.

2.1.1. Elementos gerais sobre a vinculação da economia brasileira com o mercado mundial.

Como afirmou Celso Furtado, a ocupação econômica das terras americanas constitui “um episódio da expansão comercial da Europa” (FURTADO, 2007 [1958], p. 25), que revolucionou os meios de transporte por mar, abriu novas rotas comerciais e trouxe profundas mudanças nos equilíbrios de poder europeu, deslocando os territórios centrais do continente de sua antiga primazia e conferindo papel central aos países que conformam “a sua fachada oceânica: a Holanda, a Inglaterra, a Normandia, a Bretanha e a Península Ibérica” (PRADO Jr., 2006 [1942], p. 21). Neste quadro geral insere-se a expansão ultramarina portuguesa, cujas consequências se projetaram sobre o território colonial brasileiro e moldaram sua incorporação ao mercado mundial emergente, em disputa com as outras potências da época, nomeadamente Espanha, Holanda e Inglaterra. O que nos interessa sublinhar é que, desde o século XVI, o Brasil tem desempenhado um papel relevante como espaço de produção e reprodução do capital, respondendo às oscilações do mercado mundial e contribuindo de forma decisiva para a acumulação “no centro hegemônico da economia-mundo” em gestação. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 200).

É esta também a posição de autores como Novais (1986 [1979]) e Mello (1975), para os quais o processo de colonização do Brasil é fundamental para compreender o processo de constituição do capitalismo, na progressão do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial. Se a colonização europeia moderna aparece, num primeiro momento, como um “desdobramento da expansão puramente comercial” do continente (NOVAIS, 1986 [1979], p. 67), o processo decanta-se em última instância como peça de um sistema, “instrumento da acumulação primitiva” (NOVAIS, 1986 [1979], p. 70) da época do capitalismo mercantil. Daí que o sentido profundo da colonização tenha sido o de se configurar como “elemento constitutivo no processo de formação do capitalismo moderno” (NOVAIS, 1986 [1979], p. 70). Esse fato, como ‘marca de origem’, é de extraordinária importância para entendermos a dinâmica e as contradições da articulação do Brasil ao mercado mundial nos séculos posteriores, até o presente. Embora a história econômica e política brasileira não deve (nem pode) ser explicada exclusivamente a partir de sua clivagem externa, esta abordagem é indispensável para a interpretação histórica e a formulação teórica, pois nos dá uma

perspectiva privilegiada para entender o desenvolvimento dos acontecimentos econômicos, políticos e sociais que constituem o nosso problema de pesquisa.

Cabe lembrar que, mesmo nas condições específicas da empresa colonial, no Brasil o capital foi além da simples realização mercantil, vinculando-se desde o início com a produção e comercialização das mercadorias coloniais (em particular do açúcar), introduzindo para tal fim uma tecnologia complexa, formas compulsórias de trabalho sustentadas numa cadeia de suprimento transoceânica e uma relação direta com o grande capital financeiro da época, atuante nas principais praças comerciais, como a de Antuérpia (FURTADO, 2007 [1958]). Além do mais, como bem ressalta Furtado (2007 [1958]), dada a relevância do desenvolvimento da indústria açucareira para o governo português, “favores especiais foram concedidos [...] àqueles que instalassem engenhos: isenções de tributos, garantia contra a penhora dos instrumentos de produção, horarias e títulos, etc.” (FURTADO, 2007 [1958], p. 75). A relação entre a lavoura, o poder do Estado e a concessão de privilégios começou bem cedo na história colonial/nacional.

No mesmo sentido e indo um pouco mais adiante, com relação à economia do ouro que prevaleceu no Brasil durante o século XVIII, baste apenas dizer que a imensa riqueza produzida beneficiou, fundamentalmente, à Inglaterra, e não a Portugal nem a sua única colônia americana. A transferência líquida de riquezas do Brasil para a Inglaterra (indispensável para a compra de manufaturas e bens de capital) transformou o Portugal numa dependência agrícola inglesa e favoreceu a acumulação de metais preciosos durante todo o século que antecedeu à Revolução Industrial, em favor dos ingleses. Sem dúvida alguma, do Brasil saíram as fantásticas massas de recursos que permitiram a consolidação de um novo ciclo de acumulação sistêmica, aquele que seria comandado pela Inglaterra e que redesenhou a divisão internacional do trabalho e as relações de poder em escala global, no alvorecer do capitalismo industrial.

Efetivamente, já a partir dos séculos XVIII e XIX o deslocamento da hegemonia para a Inglaterra como principal potência econômica, iria alterar de forma substancial as regras do comércio internacional, forçando a progressiva dissolução dos pactos coloniais, que alicerçavam a economia colonial, mas que entravam em atrito com a lógica de realização do valor da nova economia emergente. No caso da América Latina e do Caribe, a extinção dos monopólios metropolitanos, a independência das colônias ibéricas, a formação do Estado nacional e a abolição da escravidão são aspectos de um mesmo processo histórico que estava criando as bases para uma nova forma de organização do capitalismo em nível mundial, sob a égide inglesa. (SPOSITO & SANTOS, 2012). Todo este processo pode ser entendido como a expressão de um ciclo sistêmico de acumulação em que a Inglaterra acumulou capital e riqueza à custa das outras grandes potências da época, ao ponto de se transformar no principal financista do mundo, avançando progressivamente para a sua transformação numa potência de menor relevância, desde finais do século XIX.

No Brasil da época (passando pelos séculos XVIII e XIX até a transição para o século XX), a influência do capital estrangeiro era enorme; contudo, é preciso atentar para o fato de que, como resultado de mudanças significativas no plano interno que tiveram lugar desde a independência de Portugal, a história econômica do país progressivamente deixou de ser apenas um reflexo dos interesses das potências capitalistas, adquirindo relevância os interesses dos novos blocos internos de poder: plantadores escravistas de café, comerciantes e proprietários urbanos, que levaram ao fortalecimento da economia mercantil-escravocrata, à constituição de uma monarquia e à conflitiva integração do território brasileiro, conjunto de

elementos que iriam mudar as bases da inserção do país na economia capitalista internacional. Nesse quadro de mudanças na correlação de forças, conforme o país se transformava no principal exportador de café do mundo e continuava a receber massivamente produtos e capitais ingleses (numa expressão clássica das relações desiguais de troca entre centro-periferia), começavam a surgir as condições para a grande transformação das décadas subsequentes.

A questão de fundo, no entanto, é a mesma: a formação social brasileira continuou a ter vínculos constitutivos com a economia internacional em sintonia com um novo ciclo da acumulação sistêmica de capital. Para os países industriais, os mercados estrangeiros tornaram-se importantes, já que proporcionaram (mediante o comércio internacional desigual ou inclusive mediante a simples pilhagem de recursos) a possibilidade de realização do valor das mercadorias produzidas em excesso, favoreceram uma aplicação mais lucrativa dos capitais financeiros e forneceram as matérias-primas para a continuidade do processo produtivo. Esses capitais voltaram-se, aqui, para atividades não manufatureiras como o setor bancário e de seguros, o comércio de importação e exportação, companhias de navegação e de exploração mineral, assim como, em especial, para a construção e operação de ferrovias, telégrafos, gás, eletricidade, portos, telefonia e obras públicas em geral (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 201), traduzindo em termos históricos aquilo que Harvey (2003, 2006) denomina como ‘ajustes espaço-temporais’.

Por isso não é de se estranhar que a partir da segunda metade do século XIX, os investimentos estrangeiros foram crescentes no país, em particular, os investimentos ingleses.¹⁹ Para finais deste século e inícios do século XX, o Brasil foi o segundo principal destino sul-americano dos investimentos ingleses (apenas perdendo da Argentina); em 1905, o país detinha 17,9% do estoque de capitais ingleses no continente, que por sua vez representavam $\frac{3}{4}$ dos capitais externos destinados ao país. Entre 1875 e 1905, os capitais ingleses aplicados no Brasil passaram de £30,9 milhões para £122 milhões. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 203).

Na segunda metade do século XIX (especialmente a partir de 1860), o aumento do investimento estrangeiro esteve ligado à dinâmica da economia-agroexportadora e ao desenvolvimento da indústria de transformação no país, como sugere a crescente importação de maquinário e equipamentos industriais da Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e França (SUZIGAN, 2000, p. 79-83). Já a partir de inícios do século XX, verifica-se uma corrida ainda maior de investimentos estrangeiros diretos para a indústria de transformação, tendo como condicionante interno a forte expansão urbana e como condicionante externo o acirramento da luta hegemônica entre a Inglaterra e os Estados Unidos, evidente a partir da primeira Guerra Mundial. Ao lado dos capitais ingleses, empresas estadunidenses e canadenses expandem suas operações no país, tendência que iria se consolidar nos anos subsequentes (SPOSITO e SANTOS, 2012, p. 203). Como indica Suzigan (2000), referindo-se à vinculação das indústrias de transformação brasileiras ao capital internacional:

¹⁹ Em finais do século XIX, Inglaterra investia no exterior pelo menos a metade de toda sua poupança interna; entre 1880 e 1913 (um ano antes da Primeira Guerra Mundial), o país exportava entre 5% e 10% do seu PIB como capital financeiro. Para GILPIN (2001): “We should also remember that pre-World War I British investments were largely in railroads, port facilities, and other infrastructure that provided physical foundations for the highly interdependent international economy developing at that time. Without substantial British overseas investment in the United States and other ‘lands of recent settlement’, these countries would not have developed at the rate they did achieve.” (GILPIN, 2001, p. 262)

“Outra característica das indústrias que se desenvolveram depois de 1914 foi sua maior integração com o capital industrial internacional. De fato alguns oligopólios internacionais tinham começado a investir em algumas indústrias no Brasil mesmo antes da guerra (como, por exemplo, na indústria de carnes), mas o investimento estrangeiro aumentou consideravelmente nas décadas de 1920 e 1930. Em praticamente todas as indústrias que se desenvolveram nesse período havia alguma participação de capital estrangeiro, que em alguns casos era bastante significativa, tais como cimento, ferro e aço, artigos de borracha, produtos químicos e farmacêuticos, artigos de toalete, têxteis de raíom e carnes processadas.” (SUZIGAN, 2000, p. 264)

O surgimento de uma indústria de transformação interna (e as mudanças na configuração de classes que isto acarreta), em combinação dinâmica com as crises específicas do capitalismo europeu que se expressaram nos acontecimentos de 1914-1918 (a I Guerra Mundial e a Revolução Bolchevique), na ‘Grande Depressão’ de 1929 e na II Guerra Mundial, criaram as condições para uma expressiva mudança na trajetória da economia brasileira e de sua inserção na economia internacional, com continuidades e descontinuidades que veremos a seguir (IANNI, 1989).

Fato central será a expressiva transformação que o Estado brasileiro vivenciou a partir da década de 1930, passando a desempenhar funções de comando e coordenação social e econômica numa escala nunca antes vista na sociedade brasileira. Esta década aparece como o início do ‘ponto de inflexão’ sistêmica que se consolidará uma vez finalizada a segunda Guerra Mundial, com mudanças tanto no tocante ao projeto hegemônico quanto às ‘estratégias de acumulação’ perseguidas pelos atores políticos e econômicos (movimento que pode ser verificado tanto fora quanto dentro do Brasil). O Estado se transforma e muda a relação entre as novas elites políticas, as elites tradicionais (vinculadas ao mundo rural, considerado agora como ‘arcaico’) e os novos grupos urbanos cujos interesses se diversificam e apontam para um redesenho das prioridades do desenvolvimento nacional. Contudo, não houve rupturas com a velha ordem, que também experimentará a partir de então uma mudança expressiva, em função das novas demandas que a acumulação de capital colocou às atividades agropecuárias.

2.1.2. A trajetória da economia brasileira desde 1930 até a crise dos anos 1970

Foge às possibilidades e aos objetivos dessa pesquisa a caracterização pormenorizada da economia brasileira no longo período que vai da década de 1930 à de 1970, não obstante é necessário recuperar alguns dos elementos marcantes da trajetória econômica do Brasil nestas cinco décadas. Há três tendências do período que nos interessa explorar: a) A industrialização ‘tardia’ do Brasil e a forma em que ela, por uma parte, supõe uma ruptura com a dependência externa do regime agroexportador e, por outra, restabelece a vinculação do país com as lógicas de expansão do capitalismo internacional; b) A transformação da participação do Estado na economia e na sociedade do qual ele forma parte e c) As implicações de ambos os processos para transformação da base técnica da agricultura nos padrões de uma ‘modernização conservadora’.

Estas três tendências não podem ser analisadas de forma isolada, dada sua íntima relação. Como destaca Ianni (1989), foi “através das sucessivas metamorfoses do capital agrícola que a industrialização se tornou possível” no Brasil (IANNI, 1989, p. 29). Contudo, a transformação do capital agrário em capital industrial não é simples e imediata, pelo contrário, o processo exigiu uma série de mediações do capital comercial e do capital bancário, no contexto de políticas estatais que estimularam uma reorientação dos investimentos para a

indústria de transformação durante as décadas de 1930 e 1940 e de uma economia internacional cuja crise poderia ser interpretada, num sentido profundo, como a passagem de uma forma de internacionalização do capital esgotada (a internacionalização do capital-mercadoria) para uma forma especificamente vinculada ao capitalismo industrial monopolista (a internacionalização do capital produtivo e, em menor escala numa primeira fase, do capital financeiro).

A partir de 1930, o Estado brasileiro experimenta uma mudança em suas formas de intervenção na sociedade e na economia, sendo relevante para isso a profissionalização da burocracia estatal promovida pelo primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) (VIANNA & VILLELA, 2011, p. 2; BURLAMAQUI, SOUZA & BARBOSA-FILHO, 2005, p. 3). O Estado passa, progressivamente, de intervenções discricionais em atividades consideradas estratégicas para a manutenção da inserção brasileira no mercado mundial pela via da exportação de gêneros agropecuários (do qual são exemplos as políticas de defesa do café e da cana-de-açúcar, principalmente) para uma racionalização organizada que se traduziu na definição de políticas explícitas de incentivo à industrialização (especialmente a partir da década de 1950) e para a sustentação do processo de acumulação mediante a criação de indústrias de base e o financiamento público do desenvolvimento industrial.

Entre as décadas de 1930 e 1940, o estímulo à industrialização veio de forma indireta, como resultado de contingências externas que foram enfrentadas mediante “a adoção de controles cambiais e de importações e por meio da criação de um aparato regulatório em diversas áreas do domínio econômico” (VIANNA & VILLELA, 2011, p. 1) que agiram como estímulos à industrialização. De fato, disposições para enfrentar as restrições externas próprias da crise do capitalismo mercantil em transição para o capitalismo industrial em escala internacional, geraram resultados numa ordem de magnitude bem diferente da que foi explicitamente procurada pela ação do governo.

Os anos 1930 inauguram a passagem para outra forma de organização da acumulação de capital cuja consolidação veio a ser manifesta no segundo pós-guerra. O ‘velho’ contribuiu de forma decisiva para a criação do ‘novo’. Algo semelhante se observa com relação às metamorfoses do capital agrário cujo papel no processo de industrialização é analisado por Otávio Ianni (1989) em especial, se consideramos as novas empresas fundadas por cafeicultores, por imigrantes vinculados às lavouras de café e também o fato de que os capitais estrangeiros que já operavam no Brasil na comercialização de produtos agrícolas e na esfera do capital financeiro passaram, naquele período, a investir em áreas como distribuição de combustíveis (gás, gasolina), produção e distribuição de energia elétrica, transportes urbanos e ferroviários, dentre outros itens, aproveitando-se do alargamento do mercado e dos estímulos à importação de bens de capital (IANNI, 1989, p. 31-32).

Portanto todas estas medidas indiretas, como sustenta Ianni (1989) favoreceram o deslocamento do capital agrário para novas aplicações mais rentáveis, dadas a conjuntura e as oportunidades abertas pela crise internacional. Para o autor, as medidas de defesa do fluxo de renda no setor de produção para exportação (em particular do café) propiciaram efeitos dinamizadores em outros setores da economia, como o artesanal e o fabril e, mediante a instauração de medidas como tarifas sobre as importações, créditos, assistência técnica, favores fiscais e outras, o processo de industrialização em suas fases iniciais cresceu e foi se diferenciando, atendendo à produção de meios de consumo e caminhando no sentido de satisfazer a produção de bens de capital (IANNI, 1989, p. 30).

No segundo pós-guerra, a indisponibilidade de divisas levou o governo Dutra (1946-1950) a estabelecer restrições sobre as importações, com a finalidade de reduzir os déficits comerciais do país e, embora esse sistema tenha sido instituído com o objetivo de enfrentar o desequilíbrio externo, terminou por estimular a implantação interna de indústrias substitutivas dos bens de consumo que deixaram de ser importados, assim como de alguns bens intermediários. Ademais, a partir de 1947, há um crescimento do crédito real para a indústria, criando os primeiros estímulos para que setores como os de material elétrico, material de transporte e metalurgia possam atender parcela maior da demanda interna, esse último setor fortemente estimulado pela criação em 1941 da Companhia Siderúrgica Nacional [CSN]. (VIANNA & VILLELA, 2011, p. 6; IANNI, 1989, p. 62).

Dado o caráter do processo de industrialização no Brasil, iniciado numa sociedade muito heterogênea em termos produtivos, foi necessário, primeiro, uma mudança na racionalidade da administração pública e, segundo, na extensão da ação estatal para que o processo pudesse ser desencadeado. Progressivamente, o Estado deixa de dedicar-se apenas aos assuntos agrários vinculados à exportação e passa a estimular e suprir à iniciativa privada na esfera das matérias-primas e equipamentos. Alguns passos nesta direção foram a introdução de um capítulo especial para a “ordem econômica e social” na Constituição de 1937 e a criação do Conselho de Economia Nacional naquele mesmo ano; a instalação do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), o lançamento do Plano Salte (1947) e, especialmente, do Plano de Metas (1956) (IANNI, 1989, p. 26-43; VILLELA, 2011, p. 35).

Esse último foi o mais ambicioso e o melhor estruturado dos planos de desenvolvimento estatais da época, que se beneficiou ademais dos avanços anteriores, dentre eles a fundação da CSN (1941), do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE, 1952) e da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS, 1953), entre outras entidades públicas relevantes para o sucesso da industrialização. Observa-se que a mudança foi progressiva e que a consolidação de uma lógica organizadora favorável à industrialização como principal estratégia de acumulação, valeu-se de capacidades preexistentes que foram mudando conforme o contexto exigia adaptações e soluções às restrições da inserção externa, até se consolidar como uma estratégia de ação política propriamente dita.

A industrialização brasileira, embora baseada na ampliação do mercado interno e na instauração de um parque produtivo cada vez mais complexo e completo, não pode ser entendida apenas como um processo completamente endógeno; na verdade, ele marca tanto uma ‘ruptura’ quanto uma ‘reinserção’ no capitalismo internacional e suas tendências dominantes. Em um primeiro momento, há ruptura porque o país passa a dirigir enormes esforços numa direção qualitativamente distinta da trajetória histórica da economia colonial/nacional, negando o mito de que o Brasil era fundamentalmente uma nação agrícola e que esse era seu destino inevitável (IANNI, 1989, p. 63); num segundo momento, há reinserção porque a idealização do processo de industrialização e seus custos necessitaram, desde o início, do auxílio e participação tanto de representantes políticos/técnicos das principais nações industriais, quanto dos capitais estrangeiros, tanto na forma de empréstimos, quanto na forma de investimentos diretos provenientes daqueles países, muito em especial dos Estados Unidos.²⁰ O Plano de Metas, em correspondência, criou diversos mecanismos de

²⁰ Para IANNI (1989, p. 65), as missões Cooke (1942) e Abbink (1949) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, precisam ser entendidas como parte de um processo de redefinição das diretrizes da política econômica brasileira, em sintonia e de acordo com as necessidades do capital

estímulo à entrada de capitais externos, considerados imprescindíveis para o sucesso da iniciativa. O movimento de reinserção foi comentado de maneira seguinte por IANNI (1989):

“A partir de dado momento, o capital externo assumiu feições novas, que revelam a sua grande versatilidade. De um lado, a industrialização em curso no país estava passando a ser decidida e comandada no exterior, ocasionando, como se verificou, superinvestimentos em alguns setores e nenhum em outros. É que os projetos dos empreendedores internacionais se organizam em termos de mercados mundiais, ou regionais. Por outro lado, «nestes últimos anos várias firmas brasileiras viram-se forçadas a aceitar o controle de grupos estrangeiros por não poderem suportar a concorrência dos mesmos no capítulo de reequipamento. A única forma de sobreviverem foi aceitarem a colaboração do capital estrangeiro sob a forma de importação de bens de equipamento, muitas vezes em caráter majoritário»²¹. Trata-se de desnacionalização da indústria nacional, que envolve não apenas novas técnicas de evasão do excedente econômico como também a transformação do Brasil numa nação ‘associada’ do capitalismo internacional. Em outras palavras, ao mesmo tempo realiza-se e frustra-se a revolução burguesa no Brasil”. (IANNI, 1989, p. 35).

Do ponto de vista da nossa pesquisa, a citação anterior reafirma que o capital, em seu processo de internacionalização, é extremamente versátil e procura se estabelecer nas áreas onde a oportunidade de valorização é maior, irradiando dos centros onde o excedente de capitais faz necessária sua colocação rentável em novas áreas de investimento. Neste caso, a internacionalização do capital como capital produtivo é a forma dominante, facilitada pela necessidade do Brasil da época de um volume de recursos inexistente na forma de poupanças para investimento doméstico, indispensáveis para impulsionar e sustentar a industrialização.

Como as transformações em curso implicavam reorientações dos processos de concentração e centralização do capital no plano interno, a política econômica dos diferentes governos entre as décadas de 1930 e 1960 não podia permanecer imune diante das tendências desses mesmos processos no plano internacional, onde estava acontecendo também uma forte centralização de capitais, sob a égide americana. É fato bem estabelecido a existência de uma íntima relação entre a industrialização brasileira e a internacionalização do capital, o que mostra as claras como ambas as tendências são mutuamente constitutivas e como a industrialização do Brasil já muito cedo se subordina à lógica de valorização do capital em escala internacional. (CASTRO, 2009)

Neste sentido, o Plano de Metas facilitou a importação de capitais e a mobilidade dos lucros das empresas; o capitalismo ‘associado’ que se instaura no Brasil será reforçado pelos governos militares após 1964 e, nesse sentido, a industrialização brasileira pode ser lida também como uma extensão da internacionalização do capital. A época do Juscelino Kubitschek é lembrada, inclusive, como uma “era de outro tropical” (VILLELA, 2011, p. 26); de fato, não é casual que aquela época coincida com a “Golden Age” do capitalismo no século XX, segundo a expressão cunhada por Hobsbawm (1995). Trata-se de um período de maciço crescimento da economia americana que não podia ser contido dentro de suas fronteiras sem uma crise de superacumulação, o que explica o alargamento da área de influência desses capitais. A expansão do capital americano para o Brasil (e para outros países da região) forma

transnacional, especialmente o norte-americano, já que os Estados Unidos eram o único país que, no segundo pós-Guerra, tinha condições de exportar capitais.

²¹ O texto destacado corresponde a citação do jornal ‘Folha de São Paulo’ (de 13/01/1961), feita por Ianni.

parte do processo geral de constituição do mercado mundial que Marx (2014 [1848], 2011 [1857-1858]) tinha formulado e é também uma forma de contornar a incapacidade de reprodução ampliada por vias de investimento normais, ou seja, é uma expressão do mecanismo de ajuste espaço-temporal e resultado da fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação que estava, naquele período, em plena maturidade.

No plano econômico, é sabido que a ditadura militar que se instalou em 1964 deu continuidade e, inclusive, aprofundou a trajetória desenvolvimentista iniciada na década de 1950²². Para reter apenas o essencial, cabe lembrar que as décadas de 1960 e os primeiros anos da década de 1970 foram caracterizados por uma extraordinária expansão do comércio mundial e uma elevada disponibilidade de capitais (americanos) que buscavam aplicações mais rentáveis em outros países, parte dos quais se direcionaram para países em desenvolvimento e com regimes políticos amigáveis com os Estados Unidos, como era o caso do Brasil (num contexto de Guerra Fria).

Em consequência, a forte expansão econômica no Brasil no período 1968-1973, que ficou conhecida como o “Milagre Brasileiro”, se refletiu na maciça entrada de capital no país, tanto na forma de investimentos externos diretos como na de empréstimos, que elevaram de forma acelerada a dívida externa. O “Milagre” esteve acompanhado por um aumento da dependência externa em dois setores: o industrial e o financeiro. No primeiro caso, na forma de dependência de bens de capital e petróleo; no segundo, na forma de elevado endividamento, aspectos que colocaram riscos e de várias formas condicionaram as opções de política a partir de 1973, quando do primeiro choque dos preços do petróleo. (HERMANN, 2011, p. 70).

A década de 1970 esteve marcada por eventos e processos de alcance global que afetaram de forma dramática a sociedade e a economia brasileira. Esta década marca simultaneamente o auge e o esgotamento da industrialização por substituição de importações, comandada pelo Estado através de investimentos e crédito públicos e fortemente apoiada no endividamento externo e nos investimentos estrangeiros diretos. Contudo, é nesta década que o Brasil completa o processo de industrialização, mediante a endogeneização da produção de bens de capital. Mas os dois ‘choques do petróleo’ da década (1973 e 1979) e o aumento dos juros norte-americanos entre 1979 e 1982, deixaram em evidência a magnitude da vulnerabilidade do país.

Pelo lado do consumo de petróleo, desde 1967 houve um aumento contínuo: nesse ano, o consumo foi de 21 milhões de m³, duplicando em 1973, quando alcançou os 46 milhões de m³, aumentando, portanto, a participação do petróleo no consumo total de energia primária, de 34% em 1971 para 40% em 1973. Os riscos desta situação ficaram evidentes quando, em dezembro de 1973, a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), decidiu pelo aumento brusco dos preços desse bem no mercado internacional. O preço médio do barril saltou de US\$ 2,48 em 1972 para US\$ 3,29 em 1973, para US\$ 11,58 em 1974 e para

²² Foi relevante, nesse sentido, a reforma financeira de 1964, que criou instituições como o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e reformou o Banco do Brasil, dentre outras medidas, buscando dotar o sistema financeiro de mecanismos capazes de sustentar o processo de industrialização. (HERMANN, 2011, p. 56). Em 1965 foi adotada uma lei relativa ao mercado de capitais, assim como normas facilitando a transferência de lucros para as matrizes das empresas multinacionais instaladas no país, dentre outras medidas, cujo resultado foi uma “sincronização” entre o sistema capitalista e a ordem institucional brasileira. (BURLAMAQUI, SOUZA & BARBOSA-FILHO, 2005, p. 11) Em 1965 também foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural. (DELGADO, 2012, p. 13).

US\$ 13,60 em 1978. No ano seguinte, no ‘segundo choque do petróleo’, o preço do barril no mercado internacional alcançou os US\$ 30,03. Em 1978, ainda 85,7% do petróleo consumido no Brasil era importado. (HERMANN, 2011, p. 75-76).

Visando conter os efeitos inflacionários do segundo choque, os bancos centrais dos países industrializados elevaram suas taxas básicas de juros; no caso norte-americano, subiu de 7,9% a.a. em 1979 para 16,4% a.a. em 1981. A “prime rate”, saltou de 6,8% em 1977 para 18,9% em 1981. O cenário de juros altos nos países industrializados levou à recessão nestes últimos e à interrupção do afluxo de capital para os países periféricos. É importante lembrar, por outra parte, que antes de 1979 ainda houve grande movimentação financeira pela forte entrada de ‘petrodólares’ no mercado financeiro internacional. Como esses ‘petrodólares’ encontravam restrições para sua aplicação nos países industrializados, onde os mercados financeiros ainda permaneciam relativamente regulados, o estímulo por investimentos de maior risco favoreceu sua utilização para financiar os déficits em conta corrente de países endividados, como era o caso do Brasil. Mas esta fonte externa de recursos também se esgotou e a década de 1980 esteve marcada por uma drástica diminuição dos capitais disponíveis para aliviar a situação interna. (HERMANN, 2011, p. 77).

Assim, naquele quadro de “dependência estrutural e restrição externa”, em 1974 foi anunciado pelo Governo Federal o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), um pacote de ajuste estrutural à situação externa que consistia num ousado plano de investimentos (públicos e privados) a serem implementados entre 1974 e 1979. Os investimentos eram dirigidos aos setores considerados como ‘pontos de estrangulamento’ para o crescimento econômico: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação, e seriam financiados pelo BNDE e pelo acesso a capitais externos, ainda abundantes como resultado da aplicação dos ‘petrodólares’, mencionada acima. As prioridades do II PND são resumidas no seguinte quadro:

Quadro n. 2.1. Prioridades de desenvolvimento definidas pelo II PND (1974-1979)

| Setor | Prioridades |
|------------------|--|
| Infraestrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da malha ferroviária • Ampliação da rede de telecomunicações • Ampliação da rede para comercialização agrícola para o mercado interno e para a exportação. |
| Bens de produção | <ul style="list-style-type: none"> • Siderurgia • Química pesada • Metais não ferrosos e minerais não metálicos |
| Energia | <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados • Ampliação da capacidade de geração de energia hidrelétrica • Desenvolvimento de fontes alternativas, com ênfase no álcool combustível. |

Fonte: elaboração própria com base em HERMANN, 2011, p. 80.

No marco dessa pesquisa interessa destacar os desdobramentos do PND e da conjuntura dos anos 1970 sobre o complexo agroindustrial da cana-de-açúcar, que se traduziram na criação de um ambicioso programa de produção de álcool combustível: o Programa Nacional de Álcool (PNA). Contudo, retomaremos o tema adiante. Cabe aqui indicar que a década de 1980, como resultado do quadro geral apresentado acima, foi um período de crise aguda e baixo crescimento. A que a elevada dívida externa, a inflação, o baixo dinamismo econômico (e inclusive a ‘estagflação’ entre 1981 e 1984), dentre outros

fatores, levaram à derrota do projeto de industrialização substitutiva, começando pela:

“Adoção de uma política econômica recessiva, acompanhada por desvalorizações significativas da taxa de câmbio, tendo em vista promover um amplo deslocamento de recursos dos setores produtores de bens não-comerciáveis para os comerciáveis, de modo que a possibilidade de retomada do crescimento econômico passa-se a depender do comportamento do mercado externo e não mais do mercado interno, viabilizando uma significativa transferência de poupanças para o exterior pela obtenção de superávits na balança comercial, a transferência de renda dos assalariados através da aceleração inflacionária, e o desequilíbrio financeiro progressivo do setor público.” (DELGADO, 2001, p. 33).

Trata-se, em resumo, do fim do longo ciclo de industrialização substitutiva iniciado na década de 1930 e no estabelecimento das bases de um novo, profundo e duradouro ajuste da economia brasileira aos requerimentos da acumulação de capital em escala internacional, agora comandada pelo setor financeiro em expansão. Há em finais dos anos 1970 claros sinais do esgotamento do ciclo sistêmico de acumulação iniciado com a ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica, em especial, com o início de uma fase de expansão financeira, corolário de uma intensa fase de expansão material.

A fase de expansão material do atual ‘ciclo sistêmico’ foi conduzida por um arranjo específico de agências governamentais e corporativas, dentre as quais podemos mencionar o governo americano, as grandes empresas multinacionais (em especial as americanas), os Estados nacionais e as diversas classes sociais configuradas em cada espaço de acumulação específico, cujos limites estruturais globais se fizeram evidentes em finais dos anos 1970 e levaram para um ‘ajuste espaço-temporal’ profundo, resultando numa reorientação e numa transformação da lógica organizadora do sistema e no início de uma era genuinamente global.

A força propulsora do processo como um todo foi a internacionalização do capital produtivo, que se manifestou claramente na recomposição do poder econômico europeu e na industrialização de países chave em regiões que, ainda na década de 1930, possuíam características muito próximas do que fosse a economia do período colonial, como no caso da América Latina, pois sua inserção no mercado mundial continuava alicerçada na exportação de bens primários, a despeito da diversificação e industrialização incipientes que iria progressivamente se aprofundar durante as cinco décadas seguintes. Por sua vez, a característica principal do período iniciado na década de 1980 (uma vez ‘finalizada’ a industrialização no Brasil e outros países da região), embora que ainda dentro do mesmo ciclo sistêmico, é a internacionalização do capital financeiro, à qual vai sendo adaptada a estrutura produtiva, em escalas regional e global.

2.1.3. Desdobramentos na agricultura: modernização e formação dos Complexos Agroindustriais (CAI).

Se a partir de 1930 a agricultura de exportação cede terreno diante do avanço progressivo da industrialização, isso não quer dizer que ela perdesse relevância estratégica no processo de acumulação de capital considerado em conjunto e, especialmente a partir da década de 1960, ela passará por uma expressiva transformação de sua base técnica e das relações sociais de produção, embora mantendo inalterada a estrutura fundiária altíssimamente concentrada do país (LEITE, 2005). Por outra parte, a formação de uma agricultura moderna, no Brasil, se enquadra nas tendências internacionais, em especial a partir

do segundo pós-guerra. Justamente, desde a década de 1930 os Estados Unidos patrocinaram uma política agrícola ofensiva e expansiva “que estabeleceu as bases para a construção de um sistema internacional de relações agrícolas e agroalimentares de características muito diferentes daquele processo de exploração e exportação de matérias-primas, tal como prevaleceu nos países com ‘passado colonial’” (LEITE, 2005, p. 307). Toda América Latina (da mesma forma que outras regiões do mundo, particularmente na Ásia) foi “alvo da configuração desse padrão internacional” (LEITE, 2005, p. 308), que impactou de forma decisiva na transformação da base técnica dos estabelecimentos rurais e criou as condições para a entrada do capital estrangeiro na agricultura em escala maior que no passado.²³

Considerando as tendências cada vez mais fortes para a industrialização e a urbanização vivenciadas pelo Brasil (com a conseqüente formação de um mercado de trabalho), entre 1965 e 1985 será desenvolvida uma agricultura capitalista integrada com a economia urbana e industrial, reforçando ao mesmo tempo sua vinculação com o setor externo (DELGADO, 2012, p. 13). A imposição da ‘modernização’ supôs a derrota do movimento pela reforma agrária e foi uma resposta à política agrícola governamental que prevaleceu até a década de 1950, muito centrada na valorização cafeeira e de outros produtos específicos (a política de ‘institutos’ setoriais, como o de açúcar e álcool, do trigo e do cacau), sendo, portanto, uma forma de “responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de 1 a 1,5 bilhão de dólares por ano” (DELGADO, 2012, p. 13).

Esta política levou a uma maior integração técnica da indústria com a agricultura entre 1960 e 1980 e teve como bases a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR, 1965), o fomento da produtividade e uma maior funcionalidade relativamente ao crescimento da indústria capitalista. O crédito rural aplicou-se tanto na produção quanto na comercialização agrícola, junto com a garantia de preços mínimos, privilegiando com esses mecanismos aos grandes produtores agropecuários e garantindo assim a margem de lucro de seus empreendimentos, portanto o papel do Estado foi crucial para viabilizar a emergência de novas formas de organização do processo produtivo na grande agricultura e para manter inalterado o poder das oligarquias rurais graças, ao mesmo tempo, à criação de monopólios industriais e financeiros que impulsionaram a integração da agricultura ao padrão de acumulação em curso. (MENDONÇA, 2013).

Em resumo, verificou-se a adoção dos pacotes tecnológicos da ‘Revolução Verde’ e foi estimulado um adensamento das relações de crédito na agricultura, dos incentivos fiscais e do aporte de recursos públicos para a execução das políticas de fomento produtivo e comercial. Não obstante, a nova orientação da política agrícola não levou a uma ruptura com os institutos setoriais criados durante a era Vargas, formando-se um sistema híbrido de política agrícola que preservou os antigos pactos setoriais, dentre eles, o pacto sucroalcooleiro. Foi criado um setor público rural “gigante”, que integrou os institutos da era Vargas e as novas instituições criadas a partir de 1965, em especial o SNCR, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

²³ No caso da cana-de-açúcar, cabe lembrar que o capital estrangeiro foi relevante desde sua introdução no Brasil e até a criação do IAA, quando há uma intensa ‘nacionalização’ do capital agrário vinculado à atividade. Assim permaneceu até o PNA dos anos 1970 e a extinção do IAA em 1990. Segundo dados de Sampaio (1980, p. 99), em 1975, ano de criação do PNA, as empresas nacionais já representavam 98,3% do universo de empresas setoriais e 96% do patrimônio líquido. Neste sentido, a renovada presença do capital estrangeiro na ASB contemporânea significa uma reversão da tendência que dominou a maior parte do século XX.

(EMBRAPA) (DELGADO, 2012, p. 14-15).

Há, portanto, dois processos interligados a partir da década de 1960: a modificação da base técnica da agricultura e sua reorganização em termos de ‘complexos agroindustriais’ (CAI). A constituição dos CAI favoreceu uma maior integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura (bens de capital), a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras. A noção de complexos agroindustriais CAI foi proposta na década de 1970 e início da década de 1980 por autores como Guimarães (1975, 1982), Müller (1982, 1983) e recebeu críticas e ampliações por parte de autores como Szmrecsányi (1983), Kageyama & Silva (1987) e Martine (1991).

Embora não seja esse o lugar para uma abordagem detalhada do conceito e suas implicações, é necessário salientar que ele permitiu evidenciar a profundidade alcançada pela interdependência de um conjunto de fenômenos “tecnico-econômicos e sócio-políticos que envolvem a produção agrícola, o beneficiamento e sua transformação, a produção de bens industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais correspondentes” (MÜLLER, 1982, p. 42), cuja convergência em escala ampliada teria se constituído no “processo totalizador” (MÜLLER, 1983, p. 145) que imprimiria a direção do agro brasileiro a partir da década de 1970. Mais do que o conceito em si, interessa-nos reter a dinâmica que ele destaca e recuperá-la para uma abordagem do nosso objeto de pesquisa, contudo, é preciso ter em conta os limites e questionamentos levantados a respeito da suposta primazia dos CAI na agricultura como um todo, não devendo se tomar o processo como expressão de uma força irreversível, mas como produto da interação de tendências e interesses numa dada conjuntura. (MARTINE, 1991).

Mesmo quando consideramos útil o conceito de CAI, dentro de certos limites, é importante evitar sua ‘reificação’; além dele não ser um objeto cristalizado e sim um marco analítico entre outros (sujeito a verificação e debate), há a necessidade de se manter uma perspectiva histórica do processo de conformação de uma agricultura assentada sobre bases técnicas adequadas à acumulação capitalista, não apenas pelas funções desempenhadas, senão fundamentalmente pela introdução no coração da mesma agricultura de uma racionalidade e de um conjunto de relações que aprofundam a acumulação de capital por dentro dela, de forma que a constituição dos CAI não é mais do que o coroamento de um processo de longa data no qual se expressa, intensivamente, a concentração e centralização de capitais inerente à expansão e aprofundamento do modo de produção capitalista no Brasil (SZMRECSÁNYI, 1983). É importante, da mesma forma, evitar uma visão evolucionista do conceito, tal como apresentada por Guimarães (1982) que, no extremo, pode levar à afirmação da inevitável e completa absorção da agricultura pela indústria (pelo capital, em última instância), desconsiderando a diversidade de expressões da primeira, ainda em sociedades contemporâneas amplamente dominadas pelas relações capitalistas de produção.

No caso brasileiro, como bem argumentou Szmrecsányi (1983), é necessário atentar para a gradativa introdução de uma “indústria para a agricultura” e de uma “agroindústria”, pois resultaria equivocado afirmar que estas mudanças se constituíram apenas no período recente, quando, na verdade, desde as décadas de 1930 e especialmente de 1950 e 1960 é possível rastrear o processo. Por outra parte, com relação à agroindústria canavieira, esta integração não é a rigor algo novo, toda vez que historicamente a produção de açúcar esteve associada a certa indústria produtora de bens de capital e a uma incipiente indústria processadora (já fosse da matéria-prima esmagada nos engenhos brasileiros ou do açúcar em bruto, obtido no Brasil e processado na Europa) assim como ao capital financeiro, ambos

indispensáveis para o estabelecimento e sucesso da plantação agrícola em larga escala.

Levando isto em conta, convém destacar que para a década de 1970 “o empreendimento capitalista já está plenamente configurado [...] seja no que concerne às relações técnicas, como já indicamos, seja no que diz respeito às relações sociais de produção” (DELGADO, 2012, p. 18). Na medida em que as “relações entre agricultura e desenvolvimento” (LEITE, 2005, p. 303) colocaram novas exigências ao setor agrícola, este ficou atrelado às idas e vindas do processo de industrialização. Consideramos que, no caso da agroindústria canavieira, o que há nos anos 1970 é uma **intensificação** da relação a jusante e a montante com outros setores industriais e uma clara compenetração com o capital financeiro estatal, na medida em que a produção de álcool passa a ser objeto de políticas públicas que estimulam um grande ciclo de expansão e investimentos e uma grande concentração de capitais, como veremos adiante, que vão prefigurar as características da ASB contemporânea.

Antes de finalizar essa seção cabe relembrar que outra característica da modernização da agricultura brasileira, no período comentado, foi a expressiva presença do capital internacional na configuração do ‘complexo agroindustrial’, vinculado tanto à produção e comercialização de bens agropecuários quanto à importação e produção dos insumos, equipamentos e maquinários necessários à modificação da base técnica. Esse aspecto da questão, tratado recentemente por Mendonça (2013) e que tinha sido abordado por Sampaio (1980) e Guimarães (1982) algumas décadas atrás, aponta para a predominância dos grandes fabricantes de tratores e equipamentos agrícolas, de rações animais, de veículos automotores e outros produtos fundamentais para a constituição desses ‘complexos’. Em particular, Sampaio mostra que a partir de 1960 se acelera a entrada de grandes empresas multinacionais na agricultura, comandando todas as atividades a ela vinculadas e concentrando um significativo poder de mercado para final da década de 1970 (SAMPAIO, 1980, p. 100), indicando que internacionalização do capital, industrialização [substitutiva] e modernização da agricultura são expressões de um mesmo processo.

De forma esquemática, pode se afirmar que a modernização da agricultura no Brasil avançou no sentido da alteração da base técnica dos estabelecimentos rurais, de uma incorporação da agricultura pela indústria e de uma integração a montante com a indústria químico-farmacêutica e o setor de bens de capital e pela fusão ou integração de capitais intersetoriais na agricultura, com a constituição e desenvolvimento do capital financeiro, aumentando a ingerência desse último nas atividades agropecuárias; o capital financeiro teve lugar destacado na integração de capitais agroindustriais e agrocomerciais e no fortalecimento da valorização especulativa do imóvel rural e a transformação de ativos reais, como terra e gado, em ativos financeiros. (LEITE, 2005, p. 320; 1990, p. 10-11; MENDONÇA, 2013) Devemos observar, contudo, que se trata de um capital financeiro ainda sob a égide do Estado, muito diferente do capital financeiro (com frequência especulativo) que hoje domina a agricultura empresarial no mundo inteiro.

É importante frisar que a pesar dos inegáveis avanços ‘modernizantes’ que trouxe para a agroindústria canavieira a atuação do IAA, como veremos a seguir, levando-a para novos patamares de produtividade e especialização regional, ainda nos anos 1970 esta agroindústria, *vis-à-vis* seus concorrentes estrangeiros, apresentava uma baixa incorporação do progresso técnico e uma produtividade relativa menor, só compensada pela extensão das lavouras e a superexploração do trabalho. Nesse aspecto coincidem diversos autores, segundo os quais, o PNA será o verdadeiro marco da modernização setorial (SZMRECSÁNYI, 1979; SANTOS, 1993; ABAG, 2002). As tendências para a modernização e constituição dos ‘complexos

agroindustriais' encontraram no PNA o veículo adequado para sua, numa escala superior que no passado, tanto pelo volume dos investimentos e pelo grau de integração com outros capitais (industriais e financeiro), quanto pela profundidade da centralização patrimonial que seria vivenciada a partir de sua instauração.

2.2. A REGULAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA NO BRASIL (1931-1990)

A regulação da agroindústria canavieira no Brasil por parte do Estado, no período de 1931 a 1990, constitui um capítulo fundamental para compreender sua evolução e as expressivas mudanças organizativas, regionais e produtivas verificadas no setor ao longo do século XX. A partir da década de 1930, o Estado brasileiro ocupará um lugar cada vez mais preponderante na regulação dessa agroindústria, desenvolvendo novas capacidades técnicas e administrativas e organizando instâncias de mediação do conflito e interesses entre os diversos segmentos da cadeia produtiva. A criação, em 1933, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) constitui a maior expressão das novas tendências em curso, significando a introdução de uma nova racionalidade no planejamento e gestão setorial, numa escala superior a qualquer outra iniciativa governamental do passado.

2.2.1. Conjuntura e intervenção estatal na agroindústria canavieira anterior à formação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

“[a produção e o consumo de açúcar] expandiu-se muitíssimo no período das grandes descobertas, tendo se tornado uma das principais mercadorias da era mercantilista, envolvendo todas as metrópoles europeias, com sua produção concentrada em áreas tropicais e sendo responsável pela busca e/ou ocupação de novas terras, que originaram invasões e guerras. Até o início do século XIX, o açúcar de cana podia ser visto como um bem tipicamente agrícola e reinava absoluto no comércio mundial.”

Pedro Ramos

A colônia açucareira por excelência no primeiro período de expansão desse mercado na era mercantilista foi, sem dúvida, o Brasil. Mas cabe lembrar que, após a expulsão dos holandeses de Pernambuco em 1654, a economia colonial do açúcar passou por altos e baixos recorrentes, dado o estabelecimento de explorações concorrentes nas Antilhas, por parte dos holandeses derrotados. (FURTADO, 2007 [1958], p. 53; TOLEDO & GANCHO, 2003, 45) Com a saída destes últimos, que eram os principais aliados financeiro-comerciais da agroindústria açucareira brasileira, assiste-se ao auge e dinamismo das novas regiões produtoras de cana, com a consequência de o Brasil ter perdido seu lugar de privilégio na comercialização mundial da especiaria, que só recuperou três séculos depois, em meados do século XX.

No final do século XIX, o açúcar estava longe da primazia ocupada anteriormente no valor total das exportações brasileiras²⁴, em parte devido ao desenvolvimento da produção de açúcar nos antigos mercados importadores (na Europa, desenvolveu-se o açúcar de beterraba no contexto das guerras napoleônicas; nos Estados Unidos, cresceu a produção da Louisiana, que havia sido comprada da França), em parte pelo exclusivismo das colônias antilhanas no abastecimento do mercado inglês e em parte pela emergência de Cuba como grande

²⁴ A participação do açúcar no valor total das exportações brasileiras caiu da média de 32,2% em 1821/1830 para 1,4% em 1921/1930. (RAMOS [b], 2007, p. 563).

fornecedor para o mercado americano, em condições mais vantajosas, assim como de Java e outros concorrentes melhor aparelhados que o Brasil. Como salienta Ramos (2007), a produção de açúcar passou a ser submetida às invenções e desenvolvimentos da primeira Revolução Industrial, tornando-a um produto tipicamente industrial²⁵, com algumas das principais metrópoles investindo na modernização desse complexo em territórios submetidos, como nos casos já citados: os Estados Unidos investiram pesadamente em Cuba e os holandeses, em Java. Na Ásia, o Japão fez algo semelhante, investindo em Taiwan. Deve-se agregar a esse quadro o baixo desenvolvimento da técnica e da organização social e industrial da produção de açúcar no Brasil, que não conseguiu atrair capitais suficientes para sua modernização nos padrões internacionais da época.

No caso específico de São Paulo, o declínio do açúcar durante o século XIX esteve diretamente ligado à ascensão do café como principal produto agrícola de exportação. Segundo dados de Soares (2001), se em 1836/1837 o açúcar representava 83,2% das exportações pelo porto de Santos, em 1854/1855 esse percentual tinha despencado para 19,2%, perdendo a primazia para o café. (SOARES, 2001, p. 22-23). A combinação dinâmica desses elementos, externos e internos, junto à queda dos preços no mercado mundial de açúcar, levou a produção brasileira a um longo período de crise, que só será superado (temporariamente) pelos efeitos da I Guerra Mundial, que devastaram a produção europeia, abriram novas oportunidades para a exportação e incidiram na alta de preços internacionais. (FURTADO, 2007 [1958]; SOARES, 2001; SZMRECSÁNYI, 1979).

Segundo Suzigan (2000), a estrutura da agroindústria da cana-de-açúcar no Brasil caracterizava-se pela produção em moinhos primitivos (os banguês) com utilização de mão-de-obra escrava, com um baixíssimo grau de monetarização e com reduzidos impactos para o desenvolvimento de um mercado interno. Esse sistema prevaleceu até finais do século XIX e inícios do século XX, quando foram ensaiadas as primeiras tentativas importantes de modernização. Como afirma Ramos (2007), “as políticas açucareiras estão entre as mais antigas políticas setoriais implementadas pelas nações desenvolvidas, dada a importância do açúcar para o consumo humano e como produto de um complexo de atividades urbanas e rurais” (RAMOS [b], 2007, p. 262); nesse sentido, entende-se porque, na década de 1870, o Governo Imperial buscasse modernizar (embora tardiamente) a velha indústria açucareira, com o objetivo de reconquistar para o Brasil uma posição proeminente no mercado internacional.

Esta primeira tentativa de modernização, induzida pelo Estado, buscava instalar os chamados ‘engenhos centrais’, num sistema inspirado nas centrais produtoras de açúcar de beterraba na Europa, segundo o qual os engenhos centrais, equipados com maquinário moderno (e em mãos de capital estrangeiro), se especializariam na parte industrial do processo produtivo, cabendo aos proprietários fundiários brasileiros a especialização na parte agrícola; ou seja, almejava-se a separação da indústria e do empreendimento agrícola como forma de alcançar maiores graus de eficiência no sistema como um todo, emulando os principais países produtores da época. (EISENBERG, 1977, p. 111; SUZIGAN, 2000, p. 214; RAMOS [b], 2007, p. 262) Na prática, a instalação dos engenhos centrais pressupunha uma ruptura significativa com a velha ordem dos poderosos ‘senhores de engenho’, aspecto que ajuda a entender as resistências que esta política encontrou para sua implementação.

²⁵ “A distinção entre um açúcar tipicamente industrial e um ‘agrícola’ tem sido feita com base na existência ou não do processo de centrifugação nas unidades produtoras.” (RAMOS [b], 2007, p. 561)

Diante da impossibilidade de se obter as enormes somas de capital necessárias à modernização dentro do Brasil, a alternativa era procura-las fora, e foi isto o que o governo tentou, com base em mecanismos fiscais e financeiros (RAMOS, 1999, p. 55). O ponto de partida desta política governamental foi o Decreto nº 2.687, de 06 de novembro de 1875, que estimulava a instalação de engenhos centrais mediante subsídios (na forma de garantia de juros) e diversos favores e medidas de fomento.²⁶ O Decreto estabelecia também as competências governamentais na fiscalização dos contratos e das obrigações contraídas pelas empresas que levantassem o capital necessário à instalação dos engenhos centrais e que se acolhessem ao benefício de garantia de juros oferecido pelo governo; também buscava regulamentar as relações entre o setor industrial e os plantadores de cana, algo que era novo no país, pois prevalecia a integração entre engenho e lavoura. (SOARES, 2001, p. 29-31; SUZIGAN, 2000, p. 214-215).

Houve poucos avanços efetivos e, em 1881, mediante Decreto nº 8.357 de 24 de dezembro, o Governo Imperial aprovou novas regras para a concessão de engenhos centrais, concedendo uma ampliação dos favores como forma de estimular os investimentos, incluindo isenção de impostos sobre a importação de maquinário e privilégios para aquisição de terras nos termos da lei de 1850, dentre outras disposições. Em 1890 (estabelecida a República) o novo governo ampliou mais ainda os estímulos, elevando ao dobro o montante do capital sobre o qual concederia garantia de juros de 30 mil para 60 mil contos de reis. (SOARES, 2001, p. 36-37), configurando fortes mecanismos de subsídio para o capital privado. Contudo, a partir de 1891-1892 há um abandono da política de engenhos centrais por parte do governo e se inaugura uma nova etapa: a do surgimento e fortalecimento da usina. (SOARES, 2001, p. 40; SUZIGAN, 2000, p. 220).

Em termos gerais, porém, há consenso entre os estudiosos da matéria em que a política governamental foi um completo fracasso (RAMOS, 1999; SUZIGAN, 2000; SOARES, 2001). Poucos engenhos centrais foram instalados com sucesso, seja que fossem capitalizados por investimentos estrangeiros ou nacionais e que se acolhessem ou não aos incentivos concedidos pelo governo. Entre as razões de tal fracasso encontram-se questões de natureza técnica e locacional, porém, como destaca RAMOS (1999), esses não são os motivos mais importantes para entender o porquê do insucesso da política. Para ele, o que acabaria levando ao malogro dos engenhos centrais tem a ver com a própria história da produção açucareira no Brasil e com a estrutura de poder que a ela correspondia, já que o êxito da política implicaria para as classes dominantes ter que abrir mão do completo controle que detinham sobre o processo produtivo, que era a base do seu poder político. Houve uma clara recusa a separar a parte industrial da parte agrícola e prevaleceram as pressões para que a modernização da agroindústria canavieira fosse feita de acordo com os interesses dos ‘senhores de engenho’, caracterizando uma “modernização sem mudança”, ou seja, sem uma separação entre a atividade agrícola e a industrial e com o fortalecimento dos padrões de propriedade prévios à tentativa de instalação dos engenhos centrais. (EISENBERG, 1977; RAMOS, 1999, p. 57).

²⁶ Note-se que o Decreto era aplicável apenas quando o Banco emissor dos empréstimos fizesse suas emissões nas praças de Europa, o que já introduzia uma clara tendência por favorecer capitais externos. (BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS [a], 2015). De fato, as análises do processo (RAMOS, 1999; SUZIGAN, 2000) mostram que a maior parte dos capitais que vieram ao Brasil como fruto do Decreto, foram de origem inglesa e francesa, com algumas exceções de capitais nacionais da Província (e posterior Estado) de São Paulo. Muitos desses capitais externos tinham um caráter especulativo, o que contribuiu para o fracasso da política, pois poucos empreendimentos foram realmente postos em marcha.

Historicamente, o usineiro no Brasil é, antes de tudo, um latifundiário e portanto nunca houve contradição entre a produção industrial e a produção agrícola, sendo a propriedade fundiária a base de seu poder de classe. Na medida em que a instauração dos engenhos centrais tornava a grande propriedade territorial dispensável, tal política não poderia ser aceita pelos senhores de engenho sem uma redução evidente das fontes de seu poder. (RAMOS, 1999, p. 23 e 59). Assim, a modernização se fez sem alterar as bases da estrutura social existente e levaram ao fortalecimento do “terceiro estágio de um processo dialético: a usina”. (SUZIGAN, 2000, p. 223). Esta última combinava as características do engenho tradicional e do engenho central, no sentido de que funcionava no essencial como um engenho (plantando e processando sua própria cana) mas em escala muito maior, ao mesmo tempo que processava cana fornecida por plantadores independentes (à maneira de um engenho central), incorporando a utilização de maquinário moderno. Como constata um dos estudos mais aprofundados sobre a temática:

“A solução buscada através da especialização –com a implantação de engenhos centrais– fracassou e, quase imediatamente, a dependência básica no referente à cana conduziu a nova integração vertical, realizada com a usina fazendo-se proprietária dos próprios canaviais e, gradualmente, absorvendo as plantações independentes. Realmente, a usina era uma reencarnação moderna do engenho tradicional, em escala mais complexa e muito maior. [...] Esta modernização deixou intata a estrutura da indústria tradicional do açúcar. Os novos usineiros eram, muitas vezes, ex-senhores de engenho, ou seja membros da antiga oligarquia.” (EISENBERG, 1977, p. 124-132).

Contrastando com a experiência dos engenhos centrais, a instalação das usinas foi todo um êxito e já em inícios do século XX havia 135 delas operando nos principais centros produtores do país: Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, contando com todo tipo de subsídio estatal para seu estabelecimento (SUZIGAN, 2000, p. 223-224). Dado o fracasso da política dos engenhos centrais, pode-se afirmar que o que foi modernizado não foi o conjunto das relações sociais, mas apenas a base técnica da produção, sem alterar a estrutura fundiária nem as relações de trabalho e poder político características da lavoura açucareira. Cabe aclarar, por outra parte, que embora não se utilizasse mais o trabalho escravo nas fazendas de açúcar, diversas formas de trabalho compulsório foram instauradas mediante a política de imigração massiva, em prática desde 1870, ou seja, que continuou a existir uma relação autoritária entre capital e trabalho (RAMOS, 1999, p. 67-68).

Nas primeiras décadas do século XX a produção de açúcar voltou a crescer, estimulada pela demanda decorrente da guerra na Europa e pela expectativa de lucros elevados, que levaram ao aumento dos investimentos na agroindústria canavieira²⁷; a modernização via usinas se instalou com força, pese aos sobressaltos dos preços internacionais. Fator crítico nesse processo foi a ampliação do mercado interno, puxado em especial pelo crescimento da indústria de transformação e das grandes urbes, como São Paulo e Rio de Janeiro. O número de usinas aumentou consideravelmente com relação ao número de engenhos e teve início nas décadas de 1920-1930 a fabricação de maquinário para

²⁷ SZMRECSÁNYI (1979) observa que: “A consequência mais importante da elevação dos preços externos foi, todavia, a de ter gerado, através de alteração de expectativas dos produtores nacionais, uma substancial ampliação da capacidade instalada, tanto industrial como agrícola.” (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 166) Ao que tudo indica, foi o mesmo que aconteceu em período mais recente, a partir de 2003, quando uma “alteração de expectativas dos produtores nacionais”, desta vez com relação às potencialidades do etanol, levou a uma corrida de investimentos no setor.

processamento industrial de açúcar no próprio Brasil, embora ainda em pequena quantidade. (SUZIGAN, 2000, p. 227).

Apesar da melhoria temporária para a agroindústria canavieira e da recuperação da produção na Europa após a finalização da guerra, a crise voltaria a bater com força, desta vez originada no incremento anárquico e acelerado da produção mundial de açúcar, em proporção maior que o do consumo, o que levou por sua vez à acumulação de crescentes estoques e à desastrosa queda das cotações internacionais entre 1927 e 1932, configurando as condições para uma nova ruína setorial. Como observa SUZIGAN (2000):

“No começo da década de 1930, a indústria açucareira foi severamente afetada pela depressão; os preços caíram vertiginosamente e a demanda também se reduziu, com diminuição concomitante da produção e dos investimentos em 1931-1932”. (SUZIGAN, 2000, p. 227).

Na verdade, a recuperação da agroindústria canavieira brasileira durante o primeiro quartel do século XX mostrava-se como um processo errático, extremamente dependente da conjuntura externa e propensa a constantes crises de superprodução e descalabro recorrente dos preços, o que desorganizava a cadeia inteira e não apenas a produção agroindustrial, ademais de impedir que a modernização ganhasse fôlego e sustentabilidade mediante investimentos em novas máquinas e equipamentos que colocassem a indústria brasileira a par dos seus concorrentes externos. No Brasil, a crise não foi maior devido ao crescimento do mercado interno; contudo, cabe salientar que os efeitos benéficos desse processo foram limitados pelas dimensões ainda pequenas desse mercado e diferenciados entre as duas principais regiões produtivas, pois como o nordeste tinha uma relação mais direta com o mercado externo, a crise desse mercado os atingiu com mais força. Havia, por outra parte, uma acirrada disputa entre o nordeste e o sudeste pelo controle do mercado interno emergente, que favoreceu aos segundos. Naquela época, como indica SOARES (2001), “a crise da economia açucareira constituía-se num aspecto da crise econômica geral que estão assolava o mundo capitalista.” (SOARES, 2001, p. 82-83).

Dadas as condições do mercado internacional e doméstico de açúcar, a intervenção do Estado num patamar diferenciado tornou-se uma necessidade tanto no Brasil quanto no mercado internacional (SZMRECSÁNYI, 1979). A década de 1930 assiste à retomada de acordos internacionais para regular a produção e a exportação do açúcar, visando estabilizar a produção mundial e reequilibrar produção e consumo. Em 1931 é criado o Conselho Internacional do Açúcar e em 1933 estas questões foram discutidas na Conferência Econômica e Monetária Mundial, celebrada em Londres. Em 1937, por iniciativa da Liga das Nações, foi fundada a Conferência Açucareira Internacional, sediada em Londres, com a participação de 22 países exportadores e importadores, dentre eles o Brasil. (SOARES, 2001, p. 83-84).

É nesse contexto que o Estado brasileiro passa a ter uma participação proeminente na regulação e planejamento da agroindústria canavieira, desde os primeiros anos da década de 1930, em grande parte motivada pela necessidade de salvar da ruína a agroindústria nordestina, mas de uma forma geral, diante da urgência de introduzir uma nova racionalidade na “modernização sem mudança” (EISENBERG, 1977) em curso, especialmente com relação ao avanço da industrialização no Brasil. A chamada ‘Revolução de 1930’, no plano interno, criou as bases para um aparelhamento estatal capaz de avançar na organização compulsória dos usineiros, baguezeiros e fornecedores de cana, na limitação da produção, na regulação

do mercado interno, na vinculação com o mercado externo, na aquisição de excedentes para a formação de estoques reguladores, na instauração de uma política incipiente de álcool carburante, no planejamento e aprofundamento da modernização setorial, dentre outras tarefas, algo que os mesmos produtores demandavam. (SOARES, 2001, p. 85; SUZIGAN, 2000, p. 228; SZMRECSÁNYI, 1979, p. 163).

2.2.2. A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA): papel, importância e fases da intervenção estatal na agroindústria canavieira (1933-1990).

A criação do IAA em 1933 foi produto de um conjunto de fatores que convergiram, fazendo necessária uma intervenção estatal mais sistemática na agroindústria canavieira. Embora a ação estatal com relação à lavoura canavieira é uma constante histórica, a partir de inícios do século XX ela foi progressivamente institucionalizada e aprimorada, menos pela vocação intervencionista dos governantes do que pelas restrições impostas pela conjuntura externa e interna. Diante do acirramento da crise, os produtores pressionaram cada vez mais por uma saída em que o Estado arcasse com os custos e organizasse o setor para evitar a ruína generalizada. A crise não era exclusiva do setor açucareiro e abarcava toda a agropecuária nacional, pois a recessão dos mercados externos havia levado a um período de depressão e de reajustamento, em contraste com a ascensão da indústria de transformação no mesmo período (também decorrente da crise externa e das restrições para importar). Por esse motivo, não podemos dissociar as medidas que foram adotadas para reequilibrar a economia açucareira, daquelas instauradas em outros ramos de atividade e outros setores da economia nacional como um todo. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 164).

Cabe lembrar que antes de 1933 o Estado vinha adotando algumas medidas intervencionistas, porém, de alcance limitado, que foram preparando o terreno para a criação do IAA; desde antes da primeira Guerra Mundial já eram cogitadas alternativas de intervenção, que foram adiadas pelos impactos favoráveis do conflito para a colocação do açúcar brasileiro no mercado externo. Assim, em 1922 foi criada a Caixa Reguladora do Açúcar, mediante Lei nº 4.456 de 07 de janeiro, mas a medida “não chegou a produzir qualquer efeito”. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 167) Em 1931, mediante Decreto nº 19.717, de 20 de fevereiro, o então presidente Vargas estabeleceu a mistura obrigatória de pelo menos 5% de álcool anidro na gasolina importada²⁸; nesse mesmo ano, também, foi criada a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar, através do Decreto nº 20.761. Também em 1931, houve a criação da Comissão de Estudos sobre o Alcool-Motor (CEAM), no Ministério da Agricultura. (BRASIL/BNDES/CGGE, 2008: 153-154; SOARES, 2001, p. 86) Destaca-se, portanto, a relevância que foi ganhando o álcool, não apenas como subproduto do fabrico de açúcar, mas como um produto estratégico por sua dimensão energética e a potencial poupança de divisas para o país, que, já naqueles anos, dependia completamente da importação de gasolina e outros derivados de petróleo. Mas apesar das intenções, os resultados práticos foram inexpressivos (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 172).

A criação da Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA) foi um passo decisivo na constituição de uma nova fase da intervenção estatal na agroindústria canavieira; esta Comissão tinha competências regulatórias, fiscais e financeiras que mudaram o alcance da atividade estatal, em especial pela instauração do Plano de Defesa da Produção de Açúcar, que foi lançado em 1932, limitando a produção nacional e permitindo a compra por parte do

²⁸ Em 1938 esta obrigação foi ampliada para a gasolina produzida no país, não apenas para a importada. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 206).

Estado dos excedentes de produção, destinando uma parte para exportação e outra para estocagem (com danosos resultados financeiros para o Estado, cabe dizer). A Comissão não teve muito sucesso, mas foi o embrião a partir do qual se assentou o IAA; esse instituto resultou da fusão da CDPA e da CEAM, adquirindo a intervenção estatal um caráter permanente com uma entidade encomendada de dirigir, fomentar e controlar a produção de açúcar e álcool em todo o país, ganhando novas competências ao longo dos anos de existência. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 177).

De forma resumida, podemos dizer que o IAA, instituído como um órgão autárquico, vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, passou a definir e dirigir a agroindústria canavieira nacional, controlando a produção, o comércio e os preços do açúcar e do álcool de cana. O instituto passou a fixar cotas de produção por regiões visando o equilíbrio entre a produção e o consumo interno. Ademais, dava assistência técnica a plantadores e usineiros, promovia o aumento do consumo doméstico e a exportação de açúcar, arrecadava impostos e fiscalizava o cumprimento da legislação sucroalcooleira. Importante também sublinhar o estabelecimento de um serviço estatístico sobre a lavoura da cana e a indústria de açúcar e álcool, assim como a criação de postos de distribuição de álcool em diferentes regiões do país. (BRASIL/CASA CIVIL [a], 2015; SANDRONI, 1999, p. 287, RAMOS [b], 2007, p. 572). Por outra parte, o instituto visava o equilíbrio entre as regiões produtoras, como uma tentativa de proteger o Nordeste diante do maior avanço que já se fazia sentir no Sudeste:

“O IAA foi em muitos sentidos obra de Getúlio, às vezes esquecemos o caráter político estratégico e focamos mais no econômico, mas o IAA foi estabelecido por pressão das oligarquias nordestinas que temiam, com razão, que elas seriam expelidas do mercado com a expansão da produção sucroalcooleira de São Paulo e então eles queriam garantir um espaço de mercado ao entender que a dinâmica econômica da produção do Sul podia tomar conta de todo o mercado.” (Entrevista nº 6).²⁹

O Instituto existiu durante 57 anos e foi extinto em 1990 durante o governo Collor, no marco da política de privatização de empresas estatais e extinção de autarquias iniciada naquela década. Durante esse tempo, coube ao IAA um conjunto de responsabilidades que, observadas em conjunto, mostram continuidades e descontinuidades; segundo SZMRECSÁNYI (1979) a experiência de planejamento setorial iniciada em 1930 “não se apresenta sob a forma de uma evolução linear [...] mas compreende uma sequência de etapas diferenciadas entre si”. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 162). Quais foram estas etapas? Com a finalidade de entender a lógica subjacente no processo, o quadro seguinte mostra as principais características de cada uma das fases de intervenção:

Quadro n. 2.2. Fases do IAA e caracterização da intervenção estatal na agroindústria canavieira (1933-1974) (Contínua).

| Fase | Características principais |
|---|---|
| Organização e atribuições do IAA (1933-1941) | <ul style="list-style-type: none"> • Estruturação da entidade e definição de suas funções, mediante normas complementares posteriores ao Decreto de criação → Reerguer a indústria açucareira e instituir uma indústria nacional do álcool. • A intervenção prevista no caso do álcool foi mais abrangente que no caso do açúcar, pois a criação desta nova indústria requeria investimentos e ações que o setor não tinha condição de empreender adequadamente. No caso do açúcar, a intervenção |

²⁹ Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

| | |
|---|--|
| | <p>visava o controle da produção e o equilíbrio do mercado (portanto, era mais normativa).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em geral, o IAA ficou incumbido do ‘planejamento’ setorial → Introdução de uma nova racionalidade técnico-burocrática. • A atuação do IAA favoreceu a primazia da usina por sobre o engenho e sobre os fornecedores de cana. • Progressiva ampliação das potestades do IAA, culminando com a promulgação do Estatuto da Lavoura Canavieira em 1941. |
| II Guerra Mundial e suas consequências (1942-1949) | <ul style="list-style-type: none"> • O período está marcado pelo fechamento das rotas comerciais marítimas e uma restrição severa à exportação e importação desde e para o Brasil. • Como consequência das restrições ao comércio de cabotagem, o Nordeste não pode mais exportar açúcar para o Sudeste e terminou perdendo sua posição dominante no abastecimento do mercado interno. Transferência definitiva do Nordeste para o Sudeste como principal região produtora. • IAA dá enorme prioridade à produção de álcool carburante, chegando a declarar a indústria alcooleira como de interesse nacional → Montagem de “usinas centrais” pertencentes ao Instituto (Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais). No final do período é alcançada produção recorde de álcool no país (167 milhões de litros). • IAA revisa sua política de cotas e reajusta a mesma em função de necessidades internas e de progressiva restauração das exportações no pós-Guerra. • Como resultado das políticas adotadas, há maior fortalecimento das usinas em detrimento de engenhos e banguês (esses últimos praticamente extintos). • Os usineiros paulistas combatem o Instituto e são favoráveis a sua extinção. |
| Reestruturação do IAA (1942-1951) | <ul style="list-style-type: none"> • Há no período uma ampliação das capacidades do IAA, especialmente no tocante a fiscalização, estudos econômicos, questões técnico-industriais e assistência à produção. Maior racionalização no planejamento. Melhora do serviço estatístico da instituição como função do planejamento setorial → efeitos do Estatuto da Lavoura Canavieira (de 21 de novembro de 1941) e do Decreto Lei nº 4.188 de 17 de março de 1942. • Aprovação do novo Regimento do IAA (em 1951) redefine sua estrutura e amplia substancialmente suas capacidades e competências. Maior complexidade funcional do Instituto e centralização do poder decisório na Presidência. |
| Crescimento setorial (1950-1959) | <ul style="list-style-type: none"> • Em 1950-1951 o IAA libera a produção nacional do limite das cotas para enfrentar crescimento do mercado interno (tanto para o açúcar quanto para o álcool) e expandir as exportações. Brasil volta a ser um grande produtor e exportador mundial. IAA busca responder às demandas da industrialização e urbanização. • Consolidação do Centro-Sul como principal região produtora e consumidora de açúcar e álcool apesar de esforços do IAA por defender indústria nordestina. Crescente oposição de usineiros paulistas à política de regulação (preços) e contingenciamento (cotas) do Instituto. • Ameaça de novas crises de superprodução; não obstante, IAA estimula crescimento da produção em favor, agora, da |

| | |
|--|--|
| | <p>agroindústria canavieira do Centro-Sul (em especial das usinas de São Paulo).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil aumenta exportações a partir de 1957 → Custos elevados para o país pelo subsídio público à exportação de açúcar. Agroindústria canavieira não era competitiva internacionalmente. • Ações do IAA são contraditórias, ora estimulando a produção e exportação, ora tentando limita-las. Crescente contradição entre dinâmica do mercado e lógica institucional. Algumas competências da política do açúcar passam à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e à Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), começando uma lenta e pouco perceptível perda de hegemonia do IAA. |
| <p>Novas vinculações ao mercado externo (1960-1968)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • O período está marcado pelos impactos da Revolução Cubana na recomposição do mercado mundial de açúcar e os benefícios advindos para o Brasil. Época de instabilidade nos preços internacionais derivada do ajustamento à nova situação. Agroindústria nordestina se recupera graças à exportação de seus excedentes. • Atuação do IAA estimula um novo ciclo de expansão da agroindústria canavieira mediante aumento das exportações e ampliação do parque produtivo sucroalcooleiro. Criação do Fundo de Consolidação e Fomento da Agroindústria Canavieira (1961), ampliando os recursos disponíveis para empréstimos e incluindo disposições para a melhora na condição de vida dos trabalhadores da cana. • O financiamento das exportações de açúcar passou a ser uma atribuição permanente do Instituto. • O IAA busca articular o planejamento setorial com o planejamento socioeconômico em âmbito nacional, superando o isolamento setorial. Passa assim a reformular a legislação de defesa da agroindústria, revisando limites de produção, ampliando a capacidade produtiva, buscando ativamente uma política internacional para o açúcar brasileiro e encarando o problema da baixa produtividade desta agroindústria. Há uma grande expansão da produção no Centro-Sul. • Com a instauração do Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional (1965) são lançadas as bases para uma modernização mais abrangente da produção de açúcar e álcool. |
| <p>Novas mudanças institucionais (1965-1968)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • É aprovada a Lei nº 4.870, considerada como um marco na história do Instituto e na evolução do setor, constituindo uma ampla reforma da legislação relativa ao planejamento setorial. • Há um aprimoramento da capacidade de planejamento, que deixa de ser anual e passa a ser plurianual, considerando o caráter perene da lavoura. • As exportações passam a ser consideradas como parte integral do sistema de defesa do açúcar, em decorrência da tendência crescente do mercado mundial desde finais da década de 1950. Criação do Fundo Especial de Exportação. /* • O IAA dedica especiais esforços a resolver os problemas estruturais da agroindústria canavieira nordestina, mediante a instauração do Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste (GERAN), em 1966 (não obstante, esse novo órgão seria extinto em 1971). • O Instituto foi ajustado os termos da Lei de Reforma |

| | |
|--|--|
| <p>Políticas de concentração e modernização (1969-1974)</p> | <p>Administrativa (1967).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante o período, o IAA favoreceu uma política concentrada fundamentalmente em: a) Introdução sistemática de atividades de pesquisa, experimentação e extensão vinculadas à lavoura canavieira e b) Estímulo à fusão e realocização de empresas para gerar economias de escala e aumentar a produtividade das unidades industriais. • Em 1969 foram estabelecidos o Laboratório Agroindustrial de Piracicaba e a Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Araras (no Estado de São Paulo). • Foram instituídos o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR) /** e o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (posteriormente denominado Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira), ambos em 1971. • O Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira financiava a fusão, incorporação, racionalização e realocização de empresas agroindustriais canavieiras, assim como a construção de terminais açucareiros (instalações de armazenamento e de carregamento a granel) nos principais pontos de exportação (Recife, Maceió e Santos). • Ademais de fomentar a fusão de empresas em unidades industriais de maior porte, estimulou-se a concentração regional dos empreendimentos, pois as cotas deixaram de ser fixadas por Estado produtor, passando a ser definidas por região produtora. • A concentração empresarial operava mediante estímulos financeiros extremamente favoráveis para aquelas unidades que absorvessem as cotas de outras usinas e de fornecedores, assim como para sua localização em regiões de ecologia e infraestrutura mais favoráveis. • As políticas desse período foram possíveis graças a que o Fundo Especial de Exportação passou a mostrar um balanço positivo, dado o extraordinário crescimento das exportações brasileiras de açúcar e à elevação dos preços até 1974. Os recursos do Fundo reverteram sobre o setor, favorecendo sua modernização, ampliação e aumento de produtividade. • Há intensa oposição dos produtores e plantadores pelo que consideram uma apropriação indevida por parte do IAA dos recursos que deveriam remunerar aos empresários e que acabam retidos no Fundo Especial de Exportação. |
|--|--|

Fonte: elaboração própria com base em SZMRECSÁNYI, 1979, p. 178-306.

Notas:

/* “Cabe aqui destacar a criação, em 1965, de um fundo para financiar a modernização técnico/produtiva das fábricas. Este fundo foi denominado de Fundo Especial de Exportação (FEE), e era formado por uma taxa *ad valorem* sobre o preço de exportação de açúcar. Seu montante não foi significativo até o final da década de 1960, exatamente porque tal preço não era alto. Contudo, na primeira metade da década seguinte, ele se situou em patamares muito elevados.” (RAMOS, 2007, p. 579-580)

/** SZMRECSÁNYI (1979) indica que o PLANALSUCAR passou a fazer parte do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Governo Federal e que, em 1974, o IAA e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), assinaram contrato para a implantação de uma ação integrada de apoio à pesquisa da cana-de-açúcar no Brasil, sendo que o PLANALSUCAR operaria como a unidade básica para esta ação conjunta (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 294). O assunto é de interesse porque constitui antecedente da atual atividade da EMBRAPA Agroenergia com relação ao etanol de cana.

O quadro anterior nos permite observar aspectos relevantes da evolução do IAA ao longo de quatro décadas, desde sua criação no início da década de 1930, num contexto de crise e depressão internacional, até o início dos anos 1970, num contexto de auge e expansão, tanto nacional quanto nos mercados externos (que seria logo abalado por mais uma crise setorial). Nesse intervalo, o IAA passou por diversas mudanças institucionais, como não poderia deixar de ser; o que resulta importante reter é que o Estado avança progressivamente de uma intervenção apenas regulatória dos mercados, para um conjunto de disposições de ordenamento, planejamento e fomento que extrapolam o simples papel de evitar as distorções regionais ou sazonais da lavoura, produção e comercialização do açúcar e do álcool.

Em apenas quatro décadas, a agroindústria açucareira é transformada por completo em suas bases técnicas, deixando de ser uma agroindústria rudimentar, atrasada e vulnerável diante de conjunturas externas e se transformando numa agroindústria moderna, próspera e defendida diante das oscilações e incertezas do mercado mundial de açúcar. Mas isso se fez sem modificar as relações sociais de produção e sem que houvesse um correlativo aumento da eficiência e produtividade; pelo contrário, a técnica continuou a ser atrasada relativamente ao grau de introdução de novas tecnologias (mecanização, fertilizantes e defensivos químicos, etc.). Em parte isso pode ser explicado porque a política de defesa do açúcar, baseada no controle da produção e na concessão de privilégios e estímulos estatais, não exigiu dos usineiros qualquer preocupação com os rendimentos agrícolas ou com a introdução de variedades mais eficientes. Apenas nos anos 1970 começa a preocupação com questões vinculadas à melhora da produtividade e com a introdução de inovações agronômicas que aumentassem o rendimento dos canaviais.

Resulta de especial interesse para nossa pesquisa o fato de que não só o açúcar foi protegido/estimulado pela ação do IAA, mas também o álcool, que foi objeto de atenção institucional desde a criação da entidade; isto foi construindo as bases para o que seria, na década de 1970, o lançamento do ambicioso Programa Nacional de Álcool. Se atentarmos para esse processo, pode-se dizer que a criação da indústria brasileira do álcool é decorrente dos esforços institucionais voltados à promoção desse produto, como forma de dar vazão aos excedentes estruturais na produção de açúcar e, em certos momentos, como resposta a conflitos externos que encareceram o petróleo ou diminuíram sua oferta internacional; efetivamente, na década de 1930 inexistia no parque produtivo nacional, desfasado e arcaico, a infraestrutura necessária para a produção de álcool em larga escala, e não havia capacidade financeira e técnica para arcar os investimentos requeridos e viabilizá-los. A montagem de destilarias centrais por parte do IAA a partir dos anos 1940 como resposta à restrição sobre a importação de gasolina no imediato pós-guerra³⁰ e o estímulo à instalação de destilarias anexas às usinas de açúcar, ao longo das décadas, foi fundamental para o posterior estabelecimento de um Programa de álcool capaz de se expandir para patamares superiores.

Finalmente, cabe ressaltar que a ação do Estado foi crucial para intermediar a relação da agroindústria canvieira com os circuitos globais do comércio de açúcar, à época, fortemente segmentados. Nesta etapa, a vinculação deu-se fundamentalmente pelo incremento das exportações brasileiras, decorrentes dos impactos da Revolução Cubana no mercado internacional do açúcar. Isto exigiu do Governo Federal, através do IAA, o desenvolvimento

³⁰ Estas destilarias se dedicavam à produção de álcool a partir do ‘mel rico’, o principal subproduto do complexo canvieiro no Brasil, em especial daquele produzido pelas usinas do Nordeste, que muitas vezes não dispunham de destilarias anexas. O IAA comprava esse mel e o processava, contribuindo para a consolidação da oferta interna de álcool para usos industriais, farmacêuticos e domésticos (RAMOS, 2007, p. 269) As usinas centrais do IAA foram vendidas ou alugadas pelo Instituto nos anos 1970 (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 309).

de capacidades de negociação para reconquistar o lugar perdido que o Brasil tinha ostentado como um dos principais fornecedores de açúcar do mundo. Lembremos que a partir da década de 1930, o mercado mundial de açúcar ficou dividido entre o assim chamado ‘Mercado Livre Mundial’ e os ‘Mercados Preferenciais’, fazendo com que as negociações internacionais relativas a cotas de exportação fossem complexas e exigissem de cada país exportador uma boa dose de ‘expertise’ para obter condições vantajosas de acesso aos mercados.

Box n. 2.1. Os mercados preferenciais de açúcar.

Em inícios da década de 1930 foram criados os primeiros acordos bilaterais, entre Estados Unidos e terceiros países, que se tornaram conhecidos como ‘mercados preferenciais’ (MP). O “Sugar Act”, de 1934, especificou a participação dos distintos produtores e estabeleceu as condições de abastecimento, considerando os diferentes tipos de açúcar e os interesses envolvidos na cadeia produtiva. Também os países do Bloco Socialista estabeleceram suas próprias regras para o comércio de açúcar entre eles, no marco do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECOM), criado em 1949. Por sua vez, a Comunidade Britânica adotou em 1951 o “Commonwealth Sugar Agreement”, tudo qual contribuía para um mercado global altamente segmentado. O comércio de açúcar por fora dos mercados preferenciais era feito no assim chamado ‘Mercado Livre Mundial’ (MLM), uma válvula de escape para eventuais faltantes e/ou excedentes, caracterizado por ser marginal relativamente aos mercados protegidos e por uma dinâmica bastante instável em quanto a preços e quantidades negociadas (especulativa). O MLM só ganhou relevância depois da saída de Cuba do mercado preferencial americano. Note-se que, na verdade, o Brasil não era um grande exportador em nenhum desses mercados, pois quase todo o açúcar aqui produzido era consumido, transformado em álcool ou estocado internamente. Só a partir dos anos 1960 o país recuperará, após mais de um século e de forma duradoura, sua posição como grande exportador de açúcar, quando passa a substituir o produto cubano importado pelos Estados Unidos. Isso foi muito importante porque, na mesma época, o Brasil, dado o crescimento da produção do Estado de São Paulo, não podia contar mais com a expansão de seu mercado interno como única via de realização dos excedentes. Na década de 1970 começaram a serem desmantelados os mercados preferenciais e a constituir-se o perfil do mercado de açúcar tal como existe hoje.

Fonte: Ramos [b], 2007, p. 565-572.

A situação contribuiu para que o país se tornasse novamente um dos principais exportadores de açúcar em nível mundial a partir da década de 1960, ocupando hoje a primazia. Como indica Ramos ([b], 2007):

“No início da década de 1960, o IAA passou a se preocupar mais com a exportação, seja em função da entrada do açúcar brasileiro no mercado norte-americano, seja em função do fato de que havia um pessimismo quanto ao abastecimento futuro, o que ficava claro nas análises inclusive de organismos internacionais (exemplo da FAO), prevendo-se uma escassez generalizada e, portanto, um longo período de preços elevados no mercado livre mundial. Assim, o IAA criou, em 1961, sua Divisão de Exportação, embora há muito tempo tivesse um escritório de representação em Londres. Esta nova orientação quanto ao possível destino de boa parte da produção nacional terá importantes desdobramentos na evolução futura e na estrutura de produção de açúcar e de álcool do país.” (RAMOS [b], 2007, p. 575)

Contudo, ao longo das décadas surgiram conflitos entre a autoridade estatal e os usineiros e outros grupos vinculados à cadeia produtiva; em particular, os usineiros de São Paulo resistiram, em diversos momentos, a implementação das políticas preconizadas pelo IAA, em especial quando estas políticas limitavam os volumes de produção ou favoreciam aos usineiros nordestinos com relação aos mercados externos. Na década de 1970, inclusive, o poder dos usineiros paulistas lhes permitiu ter uma maior autonomia com relação ao IAA e

buscar alianças dentro de outras instâncias governamentais, encarregadas de uma ou outra forma da política setorial. Esses conflitos seriam evidentes a partir da década de 1980 e 1990 e contribuiriam, anos depois, para a extinção do Instituto.

É também relevante atentar para o fato de que, na década de 1970, o Estado brasileiro passou a promover a concentração e centralização do setor, aspecto que, junto com o estímulo à pesquisa agronômica, é fundamental para entender a evolução do complexo açucareiro nas décadas seguintes (em especial a partir da década de 1990), pois criou as condições para a consolidação de determinados grupos empresariais e para posteriores ciclos de acumulação de capital integrados de nova forma com os circuitos internacionais, questão que constitui o tema central de interesse em nossa investigação.

2.2.3. A instauração do Programa Nacional de Álcool (PNA): mudanças duradouras na agroindústria alcooleira e o começo do fim do IAA.

Como indicamos antes, o II PND estabeleceu como prioridade o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, com ênfase no álcool combustível. Nesse marco, mediante Decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975, foi instituído o Programa Nacional do Álcool (PNA), com o objetivo imediato de economizar divisas, através da substituição de importações de combustíveis e matérias-primas derivadas do petróleo; ocupar a capacidade ociosa das usinas (em especial as paulistas) e, ademais, expandir a produção de máquinas e equipamentos, com alto índice de nacionalização, destinados à ampliação, modernização e implantação de destilarias. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 437; SANTOS, 1993, p. 11; VIAN, 2006, p. 32).

A instauração do PNA constitui um capítulo à parte no processo de intervenção estatal no complexo sucroalcooleiro, não porque os objetivos do Programa sejam em si mesmos uma novidade (como vimos, a produção de álcool esteve entre os objetivos do IAA desde sua fundação), senão pela abrangência do mesmo e pelas consequências duradouras que ele teve, reorganizando a atividade como um todo e criando as bases da ‘agroindústria sucroenergética’ atual. Tratou-se de um Programa muito mais complexo do que aqueles que o IAA historicamente administrou, porque ele foi instaurado no contexto de um capitalismo brasileiro já extensivamente industrializado (fazendo com que a questão energética fosse em extremo relevante e estratégica) e de um capitalismo internacional profundamente desorganizado e em reestruturação; também, porque a ‘governança’ do Programa extrapolava as competências do Instituto, o que iria se refletir no sofisticado e instável arranjo institucional que teve de ser criado para administra-lo. Por esses mesmos motivos, a instauração do PNA pode ser entendida como um ponto de inflexão na trajetória do IAA; ele marca o ‘começo do fim’ da hegemonia do Instituto na determinação da política setorial no Brasil.

Não cabe nessa pesquisa fazer um balanço do PNA enquanto tal; existem já trabalhos sobre o tema que abordaram extensivamente suas características políticas e seus resultados econômicos (CAVALCANTI, 1992; SANTOS, 1993; BACCARIN, 2005; RAMOS [b], 2007; DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014). De todas as formas, nos interessa abordar dois aspectos que se relacionam de forma direta com nosso objeto de pesquisa. Em primeiro lugar, interessa-nos explorar a forma em que o PNA modificou as bases técnicas do setor sucroalcooleiro da época, em especial, mediante a instauração da infraestrutura associada à produção em larga escala de álcool carburante, ampliando a capacidade das destilarias existentes ou criando novas instalações (destilarias autônomas), pois esse fator teve grande

significação na expansão da indústria sucroenergética, tanto naquela década, como em período mais recente, criando capacidade ociosa que foi potencializada durante os ciclos de expansão investimento verificados a partir de 1975 e 2003. Em segundo lugar, nos interessa compreender o arranjo institucional do PNA, mais complexo que aquele que prevaleceu desde a criação do IAA até o início dos anos 1970. Embora tanto o PNA quanto o Instituto fossem desativados no início da década de 1990, seu legado é fundamental para compreender a trajetória da indústria sucroenergética e os arranjos setoriais que vêm sendo experimentados desde a década da desregulamentação setorial.

A implantação do PNA pode ser entendida como resultado da conjunção entre as tendências do mercado mundial de açúcar nos primeiros anos da década de 1970, a emergência de uma crise cada vez mais permanente no plano energético e o acelerado crescimento experimentado pelo complexo canavieiro, tanto na parte agrícola quanto industrial, desde fins dos anos 1960. Como vimos, no período 1965-1968 foi instituído o Fundo Especial de Exportação (FEE), que teve saldos favoráveis conforme o Brasil recuperava posição destacada como exportador mundial.³¹ No período 1969-1974, por outra parte, institucionalizaram-se programas especialmente pensados para relançar as bases do complexo, aumentando sua capacidade de produção, em particular o já mencionado Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR) e o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (PRAA) Mediante os Decretos-Lei nº 1.186 de 27 de agosto de 1971 (que concedeu estímulos à fusão, incorporação e realocação de unidades produtoras açucareiras) e nº 1.266 de 26 de março de 1973 (relativo ao uso dos recursos do Fundo Especial de Exportação, dando prioridade à mudança patrimonial e locacional das empresas), o Estado viabilizou grande transformação do parque produtivo do complexo açucareiro. (BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS [b], 2015; BRASIL/CASA CIVIL [b], 2015).

Como resultado desses Decretos-Lei, o Instituto pôde promover um processo de concentração, tanto industrial como fundiária, que se estendeu até 1977, permitindo a redução significativa do número de usinas de pequeno e médio porte e a concentração em usinas de maior capacidade de moagem e produção, nas duas principais regiões produtoras, o que se refletiu na elevação de 60% da capacidade média de moagem das usinas (RAMOS, 1999, p. 178).³² Pôde também promover um aparelhamento muito mais intenso do parque industrial assim como um conjunto de pesquisas agronômicas que colaboraram com a expansão do complexo. O processo de concentração beneficiou fundamentalmente aos grandes usineiros, já que o Decreto-Lei 1.266 permitia a realocação unicamente de unidades industriais que tivessem cotas superiores a 400 mil sacos de açúcar a.a. (BRASIL/CASA CIVIL [b], 2015). Ao tudo, 46,3% dos recursos do Fundo se aplicaram na modernização, fusão, realocação e incorporação de usinas. (RAMOS [b], 2007, p. 582). Nos primeiros anos do PNA, predominou a ampliação de destilarias anexas às usinas para produção de álcool anidro, portanto, o principal beneficiário foi o Estado de São Paulo onde muitas usinas já tinham destilaria. Na segunda fase do PNA, a partir de 1979, houve maior ênfase na construção de destilarias autônomas, voltadas para a produção de álcool hidratado.

³¹ O valor global das exportações brasileiras de açúcar aumentou de US\$112 milhões em 1969 para US\$600 milhões em 1973, afetando positivamente o valor do Fundo (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 303).

³² Ao todo, em 1972 havia 249 usinas no país; em 1978, o número era de 206 (RAMOS, 2007, p. 580). Em outra pesquisa, o mesmo autor estima que no período 1970/1971 existiam 259 usinas no Brasil, entanto que em 1985/1986 o número tinha-se reduzido a 199 (um decréscimo de 23,16%). No caso de São Paulo, o número de usinas desceu de 92 em 1970/1971 para 72 em 1985/1986 (menos 21,73%), e em Pernambuco (no mesmo período) o número foi de 42 para 35 usinas (menos 16,6%) (RAMOS, 1999, p. 180).

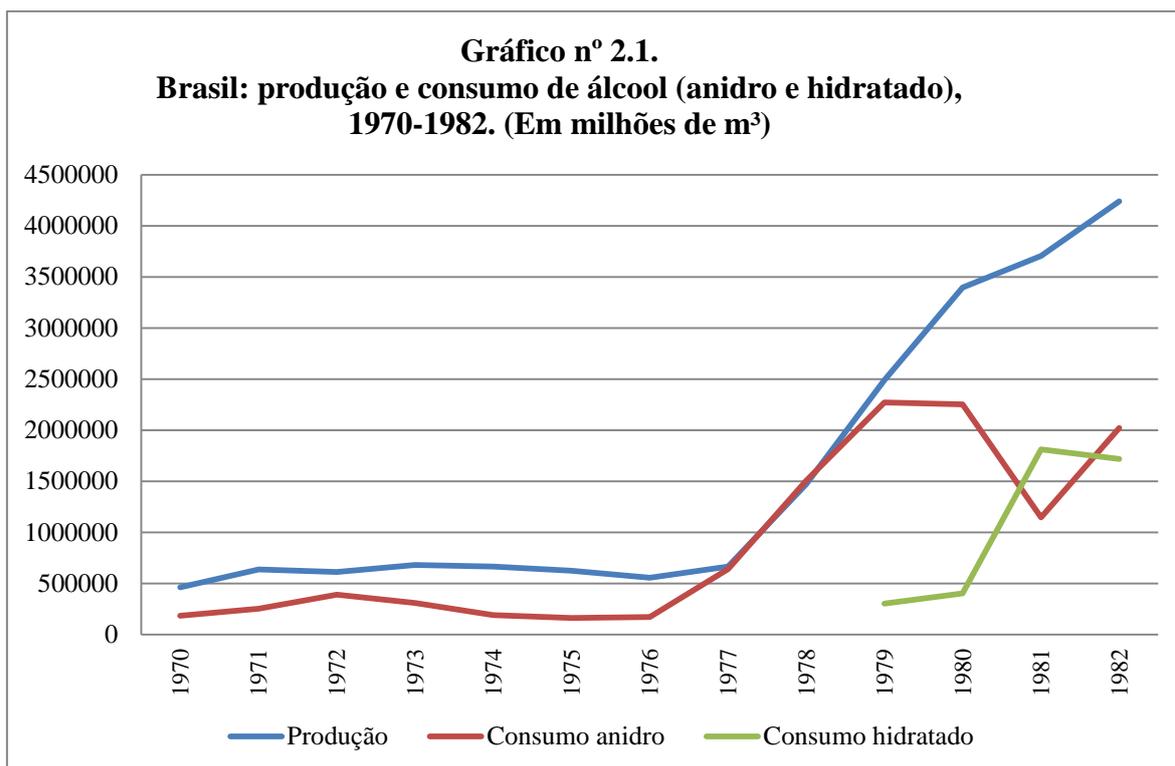
A expectativa das autoridades e técnicos do IAA e dos usineiros, na época, eram extremamente otimistas com relação aos preços internacionais do açúcar, que em meados da década de 1970 atingiram seu máximo histórico, mas a partir de 1975 começaram novamente a declinar. Assim, o aumento da capacidade produtiva das usinas coincidiu com uma nova crise dos preços internacionais, de forma que o complexo ficou com uma capacidade ociosa elevada e, caso não houvesse saída do açúcar via exportação, alguma medida seria necessária para resolver o eterno problema da superprodução. É nesse momento que a crise provocada pelo primeiro choque de petróleo criou as condições para justificar, internamente, a implementação de um plano governamental de larga escala voltado à fabricação de álcool carburante, tanto para mistura com gasolina, como, num segundo momento, como álcool direto a ser usado nos motores. Para se ter uma ideia do impacto imediato do PNA, nos primeiros anos de aplicação, vejamos os seguintes números:

“O PROÁLCOOL teve, inicialmente, uma meta de produção fixada a ser alcançada de 3 bilhões de litros na safra 1979/80. A produção obtida naquela safra foi de 3.396,5 milhões de litros, portanto, 13% superior à meta estabelecida. Para se obter aquele resultado operacional, o número de projetos enquadrados passou de 2, em 1975, para 208, em 1979. Foram investidos mais de 1,0 (um) bilhão de dólares no período (exatamente, 1.019,9 milhões de dólares), e a capacidade de produção (em milhões de litros/safra) pulou de 54,5 milhões de litros em 1975 para 5.285,5 milhões de litros em 1979, multiplicando-se por um fator 97. Ao mesmo tempo, a produção de álcool saltou de 555,6 milhões de litros, em 1975, para 3.448,3 milhões de litros em 1979, aumentando mais de 6 (seis) vezes.” (CAVALCANTI, 1992, p. 3).

A depender da fonte, os dados nem sempre coincidem, mas a tendência para o crescimento na produção de álcool (anidro e hidratado) a partir de 1975 é confirmada pelos diferentes autores consultados. O Gráfico n. 2.1., inclusive, mostra que a capacidade de produção cresceu mais rápido que o consumo. Para alcançar esse resultado, estima-se que os subsídios embutidos no financiamento do Programa atingiram, entre 1975 e 1989, um valor médio anual de US\$ 500 milhões, sem considerar os valores repassados aos usineiros por outras vias, como crédito rural (RAMOS [b], 2007). Em geral, o PNA intensificou o processo de industrialização da cana-de-açúcar, aumentando a capacidade de moagem das usinas e submetendo ao processamento industrial 90% de toda a cana produzida no país. Segundo RAMOS (1999):

“Com o Pró-Álcool, o consumo de álcool carburante expandiu-se espetacularmente, constituindo-se, assim, no mercado alternativo para a sustentação do complexo, já que o consumo per capita de açúcar evoluiu muito pouco e as exportações pós-1975 passaram a apresentar uma participação menor em relação à produção nacional”. (RAMOS, 1999, p. 177).

A produção e comercialização de álcool em larga escala foi uma verdadeira tábua de salvação para o setor; a crise internacional do petróleo coincidiu com a queda dos preços internacionais do açúcar e permitiu que a grande capacidade de produção instalada tivesse uma aplicação útil aos interesses dos usineiros. A expansão do parque industrial desde finais dos anos 1960 a partir de expectativas excessivamente otimistas sobre os preços internacionais do açúcar e, portanto, sem uma base real, dada a instabilidade recorrente desse mercado, caracterizado por altos e baixos especulativos que tanto os produtores quanto o IAA conheciam. Se o PNA não tivesse sido instaurado, é muito provável que uma crise e falência generalizadas teriam tomado conta da agroindústria canavieira em meados dos anos 1970.



Fonte: elaboração própria com base em Ramos ([b] 2007, p. 581).

Convenciona-se dividir o PNA em duas fases, a primeira delas entre 1975 a 1979 e inclui sua implantação e o primeiro ciclo de investimentos; esta fase é retratada pelos números anteriores. A segunda etapa vai de 1979, quando as montadoras multinacionais de automóveis aderem ao Programa, no contexto do segundo choque do petróleo, até a crise de desabastecimento que acabaria com o Programa em 1989 (CAVALCANTI, 1992; RAMOS, 1999). Se os dados da primeira fase do PNA são expressivos, são mais ainda os da segunda, em que a capacidade de produção se ampliou, levando a agroindústria canavieira a um patamar muito superior daquele observado no início do plano governamental.

Assim, segundo CAVALCANTI (1992), o número de projetos enquadrados passou de 295 em 1980 para 537 em 1985, ou seja, um aumento de 82%, expandindo a capacidade de produção de 7.738.600 para 13.594.400 litros/safra entre 1980-85, respectivamente, para um incremento 76%. A produção real de álcool atingiu 11.772.900 litros/safra em 1985, contra 3.676.100 em 1980, mais do que triplicando. Com relação aos investimentos realizados, chegaram a mais de US\$ 5,5 bilhões, inclusive com aportes do Banco Mundial. Na primeira fase (1975-1979), foram enquadrados 42 projetos de destilarias por ano, com uma média de investimentos de US\$ 204 milhões a.a., mas na segunda fase se passa para uma média de 57 projetos por ano e investimentos de US\$ 927 milhões a.a., ou seja, um valor 4,5 vezes superior.

Na primeira fase os investimentos se concentraram na ampliação e modernização de destilarias anexas, e na segunda fase, na construção de destilarias autônomas. Sobre esse último ponto, destaca-se o fato de que a implantação de destilarias autônomas proporcionou uma expansão geográfica da produção da cana em direção a áreas de 'fronteira' (como o Noroeste e o Oeste de São Paulo, a região Centro-Oeste, o Triângulo Mineiro e o Paraná), regiões produtoras de gado de corte e café que foram reconvertidas em áreas importantes de

produção de cana-de-açúcar e de álcool. (VIAN, 2006, p. 35), num ajuste espaço-temporal setorial de grandes dimensões.

Por outra parte, os investimentos industriais foram financiados com taxas de 15% a.a. para os produtores do Nordeste e 17% a.a. para os do Centro-Sul, sem correção monetária, com prazo de doze anos (com três de carência). O fato de não ser aplicada a correção monetária para esses empréstimos só pode ser entendido como um privilégio extremo, pois, num momento em que a economia brasileira experimentava alta inflação, os valores a serem restituídos aos cofres públicos pelas empresas se tornaram inexpressivos, a ponto de serem classificados como ‘outros’ na contabilidade dos empréstimos de longo prazo de muitas usinas. (VIAN, 2006, p. 35).³³

O reflexo disso tudo se fez sentir de forma pronunciada na expansão da área plantada com cana de açúcar no país como um todo, especialmente na região Centro-Sul. Dados da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA) mostram que entre 1980 e 1990, a área plantada no Brasil passou de 2.768.514 hectares, para 4.322.299 hectares, quer dizer, um incremento de aproximadamente 56% numa década. No caso do Centro-Sul o aumento foi de 1.725.728 hectares para 2.810.895 hectares (um 62% de aumento) e no caso do Nordeste se passou de 1.042.786 para 1.511.404 (44% de aumento). (UNICA [c], 2015). Esse crescimento da área plantada fortaleceu o poder dos grandes proprietários fundiários, que, enquanto tais, produzem a cana que é moída em suas usinas.

Os dados aqui colocados são suficientes para nossos propósitos; falta apenas agregar que o PNA foi desativado em 1989. Diversos fatores, como a crise econômica interna, a queda dos preços internacionais do petróleo durante o período e a não resolução de conflitos interburocráticos, assim como entre as agências governamentais e os produtores e distribuidores, terminaram num desabastecimento generalizado de álcool nos postos depois de 14 anos de existência do Programa. Por ser assunto bem estudado em outras pesquisas, não entraremos em detalhes a respeito.³⁴

Interessa-nos, fundamentalmente, sublinhar o papel destacado do PNA na formatação do complexo sucroalcooleiro, modernizando o parque produtivo, fortalecendo às grandes empresas e proprietários fundiários, elevando a capacidade produtiva para níveis muito superiores do que podia sequer ser imaginado quando da iniciação do Programa e criando um novo e potencialmente expansivo mercado: o de álcool carburante, até então relativamente marginal na matriz energética do Brasil (BACCARIN, 2005, p. 42). A retomada do Brasil como grande exportador mundial de açúcar na virada da década de 1960 para 1970 teve como desdobramento a consolidação de uma agroindústria alcooleira que de muitas formas superou as experiências anteriores, quando o álcool era apenas um produto secundário com relação ao açúcar. Mas esta mudança não foi operada de forma linear nem foi uma escolha puramente técnica; sua construção foi um processo político complexo, que ao mesmo tempo em que consolidou o paradigma de intervenção estatal estabelecido na década de 1930, mostrou seus limites e sinalizou a emergência de arranjos institucionais e políticos muito mais complexos, embora destinados a resguardar as relações de produção dominantes. Em palavras de Ramos (1999):

³³ Em 1977 uma reformulação do Programa passou a exigir correção monetária de 40% da variação das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), mas em compensação, houve uma redução dos juros, que ficaram entre 3% e 6% a.a. dependendo da região. (RAMOS, 1999).

³⁴ Ver, entre outros: Cavalcanti (1992), Baccarin (2005), Dias de Moraes & Zilberman (2014).

“Hoje é fato notório que o advento do Pró-Álcool, no final de 1975, deveu-se fundamentalmente à pressão de produtores do complexo canavieiro que haviam ampliado suas unidades produtoras para venderem açúcar no mercado internacional. Ela foi também fundamental à continuação das vendas de equipamentos para o complexo [...] A estrutura do complexo foi resguardada e reforçada pelo Pró-Álcool [sendo a] propriedade fundiária que permitiu o acesso às benesses do Estado e à constituição de usinas/destilarias”. (RAMOS, 1999, p. 171 e 174).

O PNA permitiu manter intactas e inclusive ampliar as dimensões das propriedades rurais da agroindústria açucareira, reforçando sua estrutura e sua concentração. Acentuou também a tendência do processo histórico desde o malogro dos engenhos centrais no século XIX e inícios do século XX fortalecendo as usinas em detrimento de outras formas de organização produtiva e dos fornecedores de cana, outorgando maior poder ao proprietário agroindustrial, enquanto o manteve como grande proprietário fundiário. Novamente há um processo de ‘modernização sem mudança’, no sentido que Eisenberg (1977) usa a expressão ao se referir à passagem para a ‘época da usina’, sendo esta uma feição característica da expansão da agroindústria canavieira desde os tempos do Império.

2.2.4. O arranjo institucional do PNA: atores, tendências e conflitos.

Considerando a trajetória e resultados gerais do PNA até aqui descritos, nos interessa avançar algumas considerações sobre o caráter do processo decisório e sobre os atores, tanto públicos como privados, envolvidos na construção do Programa. Como foi dito, a implementação do PNA extrapolou as capacidades do IAA e envolveu muitos atores e interesses que entraram em disputa pela hegemonia sobre o Programa. Para uma leitura mais acurada do nosso objeto de estudo, portanto, convém observar com um pouco mais de detalhe esta questão. Baccarin (2005), Dias De Moraes & Zilberman (2014) e, em especial, Santos (1993), elencam aspectos específicos desta mudança que nos permitem visualizar o impacto do PNA sobre o arranjo institucional prevalecente. Lembremo-nos do contexto em que o Programa foi adotado, não apenas no Brasil, mas também no plano internacional, marcado pelo início de uma etapa de transformação do padrão global de acumulação, cujos desdobramentos se fizeram sentir com força no Brasil, em todos os planos. A questão energética passa a ser considerada, naquele momento, como uma questão estratégica de segurança nacional, indo para além de uma questão puramente agrícola. (SANTOS, 1993).

Como observa Santos (1993), o sistema de decisão política do álcool combustível anterior ao PNA esteve, no fundamental, constituído por três órgãos estatais: o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e o Banco do Brasil (BB). Por outra parte, o Presidente da República sempre teve influência sobre esse arranjo, o que ficou especialmente claro na década de 1970 quando as decisões do presidente Geisel foram determinantes para instituir o PNA. Desde sua criação, em 1933, o IAA detinha o virtual monopólio das decisões vinculadas ao setor; mesmo quando o processo decisório era contraditório e estava sujeito a conflitos de interesse, a hegemonia do IAA não foi questionada, com a única exceção do final da década de 1950, quando algumas competências da política do açúcar (questões vinculadas com a exportação) passaram a ficar sob a responsabilidade da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). No esquema prévio ao PNA, o IAA, o CNP e o BB funcionavam, respectivamente, como centros de decisão para as atividades de produção, distribuição e financiamento e o IAA atuava como principal interlocutor

institucional dos produtores e dos fornecedores, representando seus interesses junto ao CNP. (SANTOS, 1993, p. 48)

Mas a instauração do PNA foi o início do fim da hegemonia do IAA, dando lugar a uma série de disputas interburocráticas a respeito das competências de cada uma das agências envolvidas com relação ao Programa (que contava com recursos fartos naquele momento), assim como a um reposicionamento dos usineiros com relação à nova distribuição do poder de decisão sobre o complexo. Isso ficou claro desde a fase de formulação do Programa assim como durante sua implementação ao longo dos anos. De início, quando a política estava sendo formulada (ao longo de 1975), o IAA conseguiu não só manter como ampliar seu poder sobre o setor, avançando na monopolização da comercialização do álcool carburante a ser produzido, mas isso desatou feroz oposição do setor empresarial, especialmente na figura da Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR), assim como disputas entre os diversos órgãos públicos envolvidos na administração da matriz energética, da agricultura e da indústria.

Os pontos em disputa iam desde o controle do Programa (de longe, a questão central) até os níveis de mistura, a matéria-prima que devia ser utilizada na produção do álcool e se a expansão seria realizada sobre a base de destilarias anexas (a posição defendida pelos usineiros paulistas) ou sobre a base de destilarias autônomas (posição do IAA apoiada pelos usineiros nordestinos e fluminenses). Quando o Decreto que institucionalizou o PNA foi finalmente publicado, depois de intenso processo de negociação e conflito entre as diversas agências participantes, o IAA perdeu parte significativa de suas competências, e nas sucessivas reformulações do Programa foi perdendo cada vez mais seu lugar hegemônico, ficando relegado a um papel politicamente secundário, embora tecnicamente indispensável, como veremos adiante. (SANTOS, 1993).

Entre os atores públicos que passaram formar a parte da gestão do PNA, Santos (1993), destaca o próprio presidente da República, o Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), o Ministério das Minas e Energia (MME), a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o Ministério da Agricultura (MA), o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), a Petróleos Brasileiros (PETROBRAS), o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) e a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI/MIC). Pelo lado dos atores privados, papel central coube a entidades como a COPERSUCAR, ao Sindicato da Indústria de Fabricação do Álcool no Estado de São Paulo, à Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool (COPERFLU), ao Sindicato da Refinação de Açúcar dos Estados de Rio de Janeiro e Espírito Santo, às associações de produtores e fornecedores de outras regiões, à Associação Brasileira das Indústrias Químicas (ABIQUIM) e, mais tarde (no início da segunda fase do Programa), à Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), dentre os mais relevantes.

Não é possível aqui especificar os diversos conflitos que surgiram e a forma em que foram se desenvolvendo com relação às complexas questões envolvidas, como o controle do Programa e a questão das destilarias anexas versus destilarias autônomas, assim como sobre qual seria a melhor matéria prima para a produção de álcool na escala objetivada pelo PNA.³⁵ Cabe sim indicar que a resultante da ‘situação de barganha’ estabelecida foi a ‘salomônica’ instituição (pelo Decreto de criação do PNA, nº 76.593) da Comissão Nacional do Álcool

³⁵ O leitor interessado poderá consultar o trabalho de Santos (1993), onde detalhes e especificidades do processo são relatados com profusão.

(CNAL), à qual foram transferidas as atribuições normativas fundamentais da política de álcool que correspondiam ao IAA, ficando para este último o papel complementar de dar o parecer sobre as propostas de financiamento para modernização, ampliação ou implantação de destilarias. (SANTOS, 1993, p. 44). Como indica Szmrecsányi (1979):

“A solução adotada pelo Decreto n. 76.593 foi, aparentemente, a mais equânime possível, ao confiar a direção do Programa à Comissão Nacional do Alcool, expressamente criada para esse fim [...] Na prática, todavia, a solução adotada implicou em afastar o Instituto do comando e controle de um ramo de atividade que sempre estivera sob sua jurisdição político-administrativa.” (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 315)

A CNAL foi concebida pelo Decreto fundacional do PNA como um órgão supraministerial que estaria composta por representantes dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, presidida pelo Secretário Geral do Ministério da Indústria e do Comércio. Como indicado, ao IAA lhe restava, tão somente, receber as propostas para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool, anexas ou autônomas, dando conhecimento imediato à CNAL e tendo o prazo de 30 dias para emitir parecer para apreciação final da referida Comissão. Reformas posteriores, como a do Decreto nº 80.762 de 18 de novembro de 1977, que visava consolidar as disposições sobre o Programa, não melhoraram a situação do IAA e inclusive o esvaziaram ainda mais, pois sua atribuição seria apenas a de propiciar “apoio técnico e administrativo à Secretaria-Executiva da CNAL.” (BACCARIN, 2005, p. 50).

Conforme a implementação do Programa se materializava, novas mudanças na gestão foram sendo introduzidas. Mediante Decreto nº 83.700, de 05 de julho de 1979, a formulação da política foi separada de sua execução. Para a primeira tarefa, foi instituído o Conselho Nacional do Alcool (usando-se da mesma sigla da antiga Comissão Nacional do Alcool, CNAL), cuja finalidade era formular a política e fixar diretrizes do Programa. O Conselho estava integrado pelo Ministro da Indústria e do Comércio (na qualidade de Presidente), os Secretários Gerais dos Ministérios da Indústria e do Comércio, da Fazenda, da Agricultura, das Minas e Energia, do Interior, dos Transportes, do Trabalho, o Secretário Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Subchefe de Assuntos Tecnológicos do Estado-Maior das Forças Armadas, representantes da Confederação Nacional da Agricultura, da Confederação Nacional do Comércio e da Confederação Nacional da Indústria. À CNAL cabia, assim, a formulação da política. (SANTOS, 1993; BACCARIN, 2005).

Por sua vez, foi criado um órgão executivo, denominado Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL), entidade que ficou vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio e foi integrado pelo Secretário Geral do Ministério da Indústria e do Comércio (que o presidia), pelos Presidentes do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pelo Secretário da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e do Comércio e pelo Secretário Executivo da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). (SANTOS, 1993; BACCARIN, 2005).

Interessa-nos destacar, também, algumas consequências relativas ao financiamento do complexo canavieiro a partir do PNA. Até aquele momento, ocuparam lugar de destaque o Banco do Brasil e desde finais dos anos 1960 e a primeira parte dos anos 1970, os recursos do

FEE. Da mesma forma o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) era importante fonte de recursos para alavancar a agroindústria canvieira. A partir da instauração do PNA, os investimentos e dispêndios necessários à expansão do parque produtivo e da lavoura da cana foram compartimentalizados; os primeiros (relativos à instalação, modernização e/ou ampliação de destilarias), passaram a ser responsabilidade do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA). Já os recursos para a ampliação de canaviais e produção de matérias-primas, ficaram dentro do SNCR. Ao Conselho Monetário Nacional (CMN) coube a definição das fontes de recursos a serem utilizados e o estabelecimento das condições de realização dos financiamentos, as condições especiais de prazo e taxas de juros, dentre outros itens (CÂMARA DOS DEPUTADOS [c], 2015).

Não é difícil observar que o novo arranjo institucional que resultou da instauração do PNA era extremamente fragmentado e sem centros de decisão definidos; na verdade, como as pesquisas sobre o tema sugerem, ele só agregou agências burocráticas em disputa e deixou os atores sociais desorientados, pois cada agência interveniente disputava por parcelas crescentes de poder e por determinar a orientação da política conforme a suas próprias opções e preferências, incluindo o IAA, que nunca deixou de disputar para recuperar sua antiga primazia. Nesse sentido, cabe sublinhar que, embora o IAA fosse relegado a um segundo plano, sua experiência técnica acabaria sendo necessária para os órgãos que agora passaram a controlar o PNA, pois nenhum deles conhecia o complexo e suas articulações internas/externas de forma detalhada nem tinha conhecimento de questões técnicas envolvidas na produção de açúcar e álcool ou na implantação de canaviais. (SANTOS, 1993; DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014). Esse perfil lhe permitiu ao IAA se manter vivo ainda por quase duas décadas, até sua extinção em inícios dos anos 1990. Sua expertise sobre a indústria sucroalcooleira, acumulado ao longo de quatro décadas, garantiram-lhe um lugar na implementação da nova política de álcool, pois nem a Comissão Nacional do Álcool (CNAL) nem a sua substituta, a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL), poderiam funcionar sem a colaboração e assistência do IAA. (SANTOS, 1993, p. 46).

Resta agregar que as pesquisas sobre o tema levantam que, paralelamente com o enfraquecimento do IAA e a emergência de um novo e sofisticado arranjo institucional, houve o fortalecimento dos usineiros como atores políticos, em especial os usineiros paulistas representados pela COPERSUCAR. Para Ramos (1999), embora seja “quase sempre impossível provar afirmações quanto às pressões dos grupos de interesse” (RAMOS, 1999, p. 159), não restam dúvidas sobre o fato de que grande parte das mudanças normativas no complexo sucroalcooleiro advindas após o segundo governo militar são resultado do “lobby” dos usineiros paulistas, que já naquele momento ocupavam lugar hegemônico no complexo em nível nacional. Nesse sentido, o trabalho de Santos (1993) demonstra que, muitas vezes, em momentos de disputa sobre a orientação da política de álcool, a COPERSUCAR desenvolveu intensa atividade política, publicando matérias pagas nos principais jornais, posicionando-se sobre os diversos tópicos envolvidos e pressionando para que suas preferências fossem definidas como o ‘interesse comum’, algo que muitas vezes conseguiu, por exemplo, quando a instauração do PNA deu prioridade à produção de etanol anidro em destilarias anexas e não ao hidratado em destilarias autônomas. Como registra Santos (1993):

“O *lobby* dos produtores da agroindústria paulista de açúcar é forte e visível. Prescindindo do IAA, a via institucional de comunicação com os altos círculos de decisão, a COPERSUCAR, além do informal acesso a esses círculos, faz amplo uso de fóruns públicos, divulga estudos técnicos e está vivamente presente nos noticiários dos

principais jornais do País, quer pelas frequentes declarações de seu Presidente, quer pela publicação de matérias pagas.” (SANTOS, 1993, p. 25. Grifo no original).

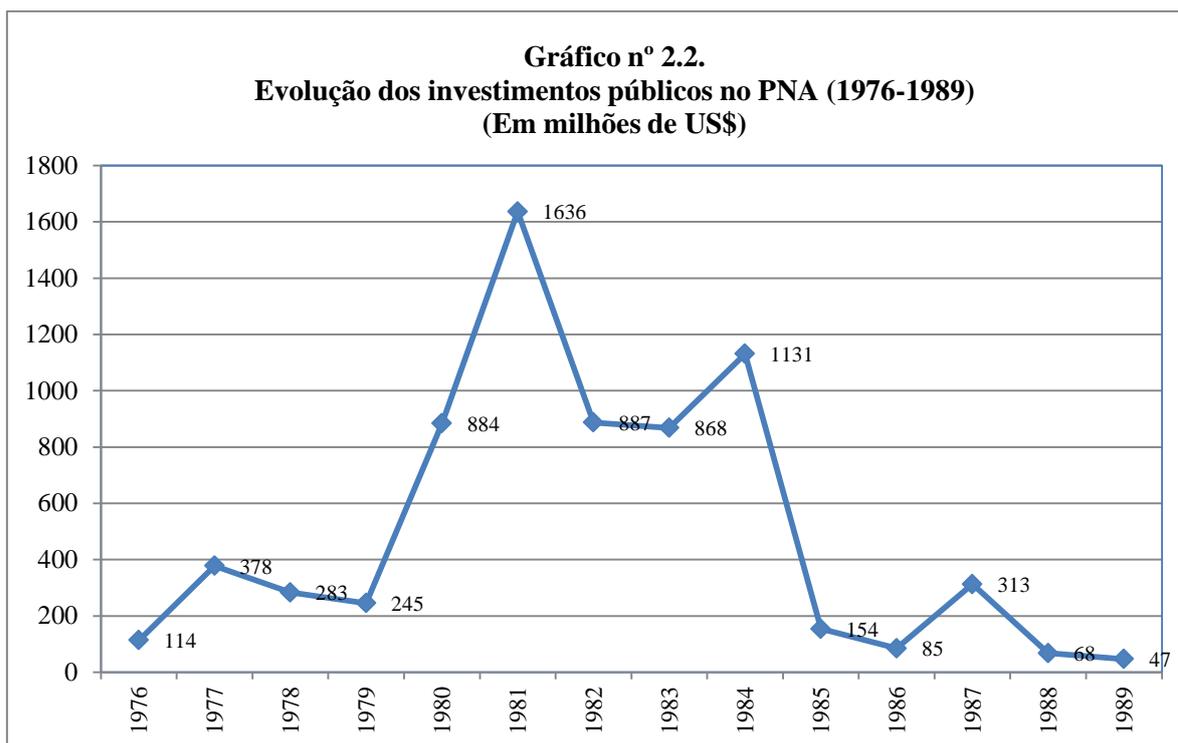
A pesar de que os conflitos dentro da própria COPERSUCAR também vieram à tona naquele contexto, o que se refletiu na formação de outra associação de produtores paulistas (a Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool, SOPRAL), constatar sua relevância política permite entender porque, anos depois, os produtores paulistas seriam importantes defensores da desregulamentação do setor, como veremos. O seu fortalecimento *vis-à-vis* às agências estatais indica que a correlação de forças estava começando mudar, ainda no marco de regime autoritário, mas a tendência iria se consolidar progressivamente. O Estado, ainda no marco de um regime militar, não perdeu por completo seu caráter estratégico-relacional.

As opções feitas para a implantação do PNA espelharam a mudança em curso, pois os termos em que a política foi desenhada foram em parte consequência do poder relativo adquirido por esses usineiros, que foram os principais beneficiários daquele grande pacote de estímulos / privilégios. Ademais, como comenta Baccarin (2005, p. 51), o complexo sucroalcooleiro “elevou seu status no aparato público”, na medida em que seu destino passou a ser objeto de consideração de vários ministérios, o que lhe abriu novas frentes de negociação e, conseqüentemente, maiores recursos de poder. Com todas as contradições da nova situação, ambígua e sem um centro de decisão definido, para os usineiros, a médio e longo prazo isso significou a quebra do regime institucional definido na era Vargas e uma reestruturação de suas próprias entidades de representação.

2.2.5. A fase final do PNA e as mudanças do complexo sucroalcooleiro na década de 1990.

Durante a década de 1980, a crise nacional e internacional, junto com problemas relativos aos entraves do próprio arranjo institucional do Programa, levaria a uma progressiva perda de dinamismo e a sua desativação no final da década, causada em parte pela convergência de uma baixa dos preços internacionais do petróleo (a partir de 1986) e um aumento na produção dele no país, conforme amadureciam os investimentos da PETROBRAS realizados na década anterior. Adicionalmente, uma nova alta nos preços do açúcar desviou as preferências dos produtores para a exportação desse bem, levando a uma queda na produção de álcool e aumento de seu preço nas bombas, causando desconfiança nos consumidores e colapsando a produção de veículos a álcool (WILKINSON & HERRERA, 2008, p. 8).

Como indica Cavalcanti (1992, p. 5-6), as dificuldades atravessadas pela economia brasileira tiveram reflexos no PNA e, a partir de 1986/1987, ficou evidente que eram necessárias correções para se ajustar à nova conjuntura. Caiu o número de projetos enquadrados e apoiados pelas instituições financeiras de fomento e pelo SNCR (em 1989 há apenas sete novos projetos apresentados e os investimentos baixam para US\$ 47 milhões, contra 101 projetos e US\$ 312 milhões em 1987) e tanto a capacidade de produção quanto a produção efetiva se mantiveram no mesmo patamar nos últimos três anos do Programa.



Fonte: elaboração própria com base em Cavalcanti (1992, p. 8).

Em geral, a despeito de avanços na fabricação de motores a álcool por parte das montadoras de carros na segunda fase do Programa (que tiveram grande aceitação entre os consumidores), de melhoras na infraestrutura de distribuição e de vantagens concedidas para aumentar o consumo de álcool (por exemplo, nos finais de semana não era permitida a venda gasolina, apenas de álcool), as condições macroeconômicas não favoreceram a continuidade do PNA na ordem de magnitude necessária para elevar a produção. Por outra parte:

“It became clear that expansion of the Proálcool plan would have to occur through increased productivity of the agricultural and industrial sectors, because government financing to expand the existing capacity had been suspended. The depletion of official resources highlighted the difficulty that the government was having in intervening in the sector, and conflicts between producers and the government indicated the need for a new model of government intervention.” (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 42).

Esse novo modelo de intervenção estava próximo de ser instaurado. Em perspectiva, hoje é possível afirmar que múltiplos fatores se entrecruzam para gerar a crise final do PNA, que veio sob a forma de uma queda contínua dos investimentos, de desabastecimento geral de álcool em 1989 e 1990, de conflitos interburocráticos e entre o governo e os produtores, de uma brusca queda do mercado de carros a álcool a partir daquele momento e finalmente, na decisão do governo Collor de Mello, em 1991, de extinguir o IAA e desativar o Programa. A partir de então uma nova fase daria início, com a progressiva desregulamentação do setor sucroalcooleiro e a desmontagem da institucionalidade que durante quase seis décadas foi erguida para o planejamento setorial.

Como este tema será uns assuntos principais do capítulo IV, basta aqui indicar que a extinção do IAA levou a que o controle e o planejamento setoriais ficassem, inicialmente, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Depois, em

1993, foi criada a Comissão Interministerial do Alcool (CINAL), presidida pelo Ministério de Minas e Energia, que teve como responsabilidade a condução da política setorial e em 1997 cria-se o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA). Ao longo da década de 1990, esses órgãos foram paulatinamente mudando e eliminando os mecanismos de controle e planejamento da produção herdados do passado, embora com vários adiamentos e sem a construção de mecanismos de gestão que substituíssem o planejamento estatal, o que levou a uma situação de impasse, pela falta de definições sobre qual seria o órgão (ou o conjunto de órgãos) responsável pela regulamentação do setor (BELIK & VIAN, 2002, p. 71) Conflitos entre produtores e governo foram constantes (especialmente com relação à fixação do preço do álcool) e mudanças organizativas tiveram lugar no setor, conforme se avançava para uma situação de desregulamentação e a construção das novas regulamentações/arranjos que dessem conta de organizar a diversidade de interesses em colisão durante o período de indefinição pós-extinção do IAA.

Contudo, em grande medida, a mudança no regime institucional do complexo se fez usando as mesmas (ou muito semelhantes) estruturas pré-existentes. Por exemplo, quando foi criado o CIMA, o novo arranjo adotado parecia-se muito com o arranjo imediatamente anterior: era descentralizado e havia um balanço de forças envolvendo distintos ministérios e agências. Mais do que o formato, teria mudado sua intencionalidade e objetivos. Assim, capacidades pré-existentes ajudaram a moldar uma nova ordem institucional e econômica setorial. Há um remanejamento de velhas capacidades presentes na ordem institucional prevalecente até 1990, algumas das quais são reabilitadas e outras, descartadas.

No presente Capítulo trouxemos à tona elementos que, juntos, permitem uma leitura em perspectiva da ASB em termos de qual tem sido a relação da economia brasileira com o mercado mundial e com a internacionalização do capital, seus desdobramentos com relação à grande agricultura e o longo processo histórico de conformação de um aparato institucional de regulação e planejamento voltado para a agroindústria canavieira, chegando até o limiar da década de 1990, momento a partir do qual virão mudanças profundas cuja análise requer maior detalhamento. Antes de seguir nessa direção, contudo, no próximo Capítulo abordaremos ainda questões de caráter geral que resultam necessárias para uma compreensão adequada do objeto desta pesquisa.

CAPÍTULO III - A ‘NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL’ DA ECONOMIA BRASILEIRA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA.

A internacionalização da ASB poderia ser lida como um fenômeno estritamente brasileiro, relativo às características da economia nacional e ao grau de desenvolvimento dos capitais agrários em um determinado momento de sua trajetória. Poderia também ser entendida como um desdobramento das políticas públicas desenhadas a partir de 1990 cujo objetivo declarado foi a desregulamentação setorial e a transição para a ‘livre concorrência’ numa atividade amplamente controlada pelo Estado durante mais de meio século. No entanto, embora tal análise seja legítima, ela é muito restrita, na medida em que limita o ângulo de observação e deixa de fora as múltiplas clivagens externas do processo.

Desta forma, no presente capítulo daremos ênfase à análise do que chamamos de ‘nova matriz de inserção global’ da economia brasileira a partir da década de 1990, analisando a transformação da participação do Estado e a instauração de uma política econômica baseada na liberalização, abertura comercial e privatização, que levou a mudanças na orientação da economia e à consolidação do Brasil como uma ‘potência emergente’ e um dos principais fornecedores mundiais de “commodities” agropecuárias, energéticas e minerais para a economia global em expansão. Assim, trataremos as relevantes mudanças sistêmicas ocorridas no trânsito das décadas de 1970 e 1980, que permitem estabelecer as coordenadas básicas do processo de internacionalização da ASB.

3.1. AS DÉCADAS DE 1970 E 1980 COMO PONTO DE INFLEXÃO SISTÊMICA

As décadas de 1970 e 1980 podem ser consideradas como um ponto de inflexão sistêmica (SASSEN, 2008). Por esse motivo, é importante dedicar um espaço à análise das principais características da crise destes anos, cujos impactos moldaram a trajetória da economia internacional e fizeram emergir uma ordem global crescentemente financeirizada (GILPIN, 2001; CARNEIRO, 1999; FIORI, 2007). Segundo Fiori (2007), estas décadas significaram uma grande transformação da ordem capitalista que cristalizou nos últimos vinte e cinco anos do século XX, não como um fenômeno meramente econômico nem apenas como a resultante automática da revolução tecnológica que inicia naquele mesmo período, com a introdução da microeletrônica nos processos produtivos e financeiros (FIORI, 2007). Assim, para a compreensão da magnitude da mudança, considera-se a interrelação de seis processos de escala global.

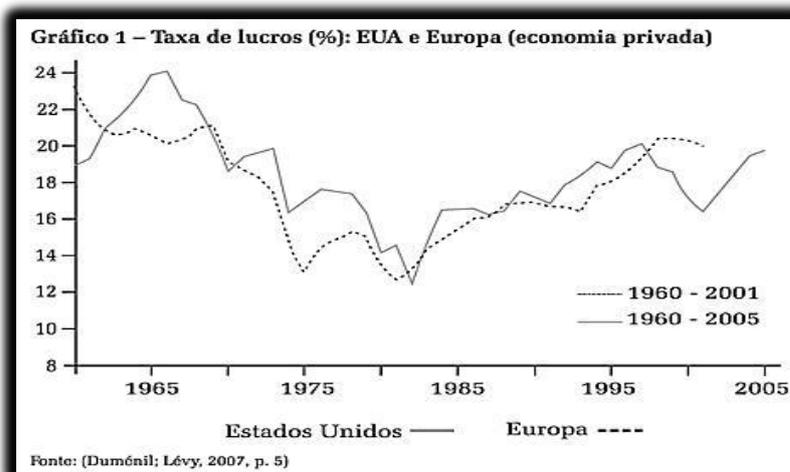
Em **primeiro** lugar, a mudança no campo geopolítico, sendo a derrota americana no Vietnã o seu ponto de partida e passando por algumas derrotas político-militares que levaram academia e imprensa a falar de uma ‘crise da hegemonia norte-americana’. A resposta dos Estados Unidos a esse desafio foi a corrida tecnológico-militar dos anos 1980 que o levariam (com a queda da União Soviética) à monopolização do poder político-militar global. Em **segundo** lugar, a contraofensiva militar esteve associada a uma ofensiva política e ideológica, que levou a uma restauração conservadora anti-keynesiana, em especial com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher nos Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente: foi o triunfo do pensamento único neoliberal (“There is no alternative”, como dissera Thatcher no início da década de 1980). A **terceira** transformação ocorreu no campo econômico:

“Mais precisamente na área monetário-financeira onde se concentra o núcleo duro do que veio a se chamar globalização. Suas origens também remontam aos anos 1960 e ao início do processo de desregulamentação financeira que começou com a criação do euromercado de dólares e de seu segundo passo com o fim do sistema de paridade cambial acordado em Bretton Woods. Sua expansão, contudo, só ocorreu nos anos 1980 e foi obra das políticas desregulamentacionistas que foram iniciadas pelos governos anglo-saxões e se universalizaram. [...] Como produto final, nasce, nos anos 1990, uma finança mundial privada e desregulamentada por cujas veias circula e se acumula uma riqueza rentista que já está na ordem de três a quatro trilhões de dólares por dia.” (FIORI, 2007, p. 50)

A **quarta** transformação é a revolução tecnológica baseada na microeletrônica, no uso generalizado de computadores e nas telecomunicações, o que afetou diretamente a extensão, o custo e a velocidade de circulação das informações e dos capitais. Em **quinto** lugar destaca a transformação no mundo do trabalho, com a crescente taxa de desemprego nos países industrializados já na década de 1970, a perda salarial e de direitos, a flexibilização e o deslocamento de indústrias inteiras para países com mão-de-obra mais barata. A **sexta** questão refere-se a estratégia seguida pelos principais Estados na periferia capitalista para se alcançar o desenvolvimento econômico; o nacional-desenvolvimentismo da ‘idade de ouro’ foi substituído por uma abordagem monetarista pragmática, privatista e orientada a regularizar a situação financeira dos países mediante o pagamento da dívida externa e sua reinserção nos fluxos globais de capital, questionada durante quase toda a década de 1980 (FIORI, 2007, p. 49-51). Todas essas transformações inserem-se nas tendências de longo prazo do sistema capitalista e em conjunto significaram uma mudança na lógica organizadora e nas estratégias de acumulação que passaram a hegemonizar a tomada de decisões.

Na década de 1970, face às turbulências políticas, econômicas e financeiras no coração do sistema, configuram-se as condições para uma mudança de paradigma, especialmente quando os Estados Unidos abandonam unilateralmente a paridade dólar-ouro e passa de um sistema de taxas de câmbio fixas (“adjustable peg”) para um de taxas flexíveis (“crawling peg”). Teve início a transição para um sistema amplamente desregulado, baseado na teoria dos mercados financeiros eficientes, que ficou conhecido como “New Financial Architecture” (CROTTY, 2009, p. 564). Para Carneiro (1999), a globalização pode ser entendida como uma “ordem econômica na qual são progressivamente eliminadas as restrições a mobilidade dos capitais.” (CARNEIRO, 1999, p. 8). Todavia, nada de racional ou eficiente sustentava a nova tendência; na verdade, como Susan Strange argumentou na época, a extraordinária expansão dos mercados financeiros a partir de 1970 abriu amplas “areas of significant ignorance” (STRANGE, 1997 [1986], p. vii-viii) para os governos e a maioria das pessoas no mundo inteiro com relação à forma em que eram geridos o crédito, as taxas de juros e de câmbio e uma miríade de instrumentos financeiros instaurados de acordo com as preferências e necessidades do capitalismo americano (e europeu) em crise, sinalizado pela sensível queda na taxa média de lucros que marcou a finalização da longa onda de prosperidade (expansão material) vivenciada entre 1940 e 1970, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico n. 3.1. Taxa de lucros (%): EUA e Europa (economia privada)



Fonte: Nóvoa & Balanco (2013).

A trajetória expansiva da ‘idade dourada’ nunca mais foi alcançada, já que, a partir da metade dos anos 1980 observa-se uma nova elevação da taxa de lucro, porém as soluções instauradas mediante a liberalização financeira, a desregulamentação e a abertura comercial deram lugar a uma “trajetória errática da acumulação de capitais, marcada por turbulência e vulnerabilidade sistêmicas.” (NÓVOA & BALANCO, 2013) O arranjo de inovações produtivas, financeiras e espaciais que começa a ser instaurado na época levará à integração de amplas áreas do planeta num mercado mundial mais integrado e flexível, onde o capital, cada vez mais financeirizado, busca a rentabilidade para além do capital produtivo e subordina as diversas esferas da realidade (política, cultural e econômica) a seus ditames. Assim:

“A macroestrutura financeira da globalização é formatada de maneira a viabilizar o movimento do capital-dinheiro em busca da liquidez absoluta, representando a geração de juros e outras formas de renda decorrentes de transações com ativos financeiros. A lógica dessa forma de capital, neste contexto, é a de potencializar a rentabilidade por meio de um conjunto de ativos, agentes e instituições financeiras que atuam de maneira muito distinta das tradicionais instituições financeiras, particularmente os estabelecimentos bancários.” (NÓVOA & BALANCO, 2013)

Desde a década de 1930, altas taxas de lucro para o capital investido na expansão da indústria, muito especialmente após 1945, deram a impressão de que o capital tinha encontrado sua forma histórica definitiva como capital industrial, inclusive com relação à própria agricultura, cada vez mais submetida aos requerimentos e dinâmicas da industrialização e urbanização. Como sugerem Braudel (1983 [1979]) e Arrighi & Moore (2001), depois do “boom” alcançado por essa onda expansiva, houve um retorno/preferência do capital por sua forma líquida diante da queda nas expectativas de valorização em algum dos arranjos mais ou menos fixos que pode assumir em certas épocas, seja como capital-mercadoria ou capital produtivo (industrial). O ‘novo’ capital financeiro que surge nos anos 1970 engloba tanto os capitais industrial quanto o bancário comercial e o especulativo, esse último movimentado a partir de uma série de instituições financeiras que surgem naquele período e que operam praticamente desreguladas, conhecidas como “shadow banking system”

(‘sistema bancário na sombra’ ou paralelo) e como “no bank banks” (‘instituições bancárias não bancárias’.)³⁶

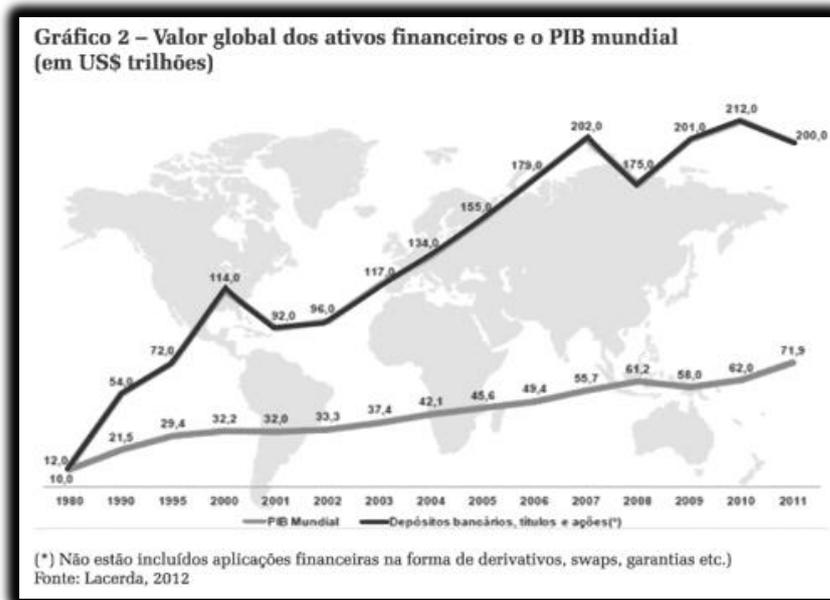
Para termos uma noção do tamanho da economia financeira com relação à economia real, em 2007 a capitalização em bolsa de valores de todo o mundo representava 1,2 vezes o montante do Produto Mundial Bruto (PMB), de 55 trilhões de dólares. O montante total de capitalização em bolsa mais os títulos da dívida privada, dívida pública e ativos bancários, representava 4,4 vezes o PMB, distribuídos da seguinte maneira: capitalização da bolsa 65.106 trilhões, títulos da dívida pública, 28.629 trilhões, títulos da dívida privada, 51.586 trilhões, ativos bancários, 95.768 trilhões (NÓVOA & BALANCO, 2013). De acordo com Sassen (2008), desde a década de 1980 verifica-se uma explosão do valor financeiro da economia, descolada de qualquer parâmetro de comparação sobre bases razoáveis. Para citar apenas um exemplo, em 2006 o montante total de investimentos estrangeiros diretos no mundo alcançou a soma de US\$ 6 trilhões, enquanto que o valor global dos derivativos financeiros era de US\$ 270 trilhões (SASSEN, 2008, p. 268)

Atenta-se para o fato que surge uma nova institucionalidade orientada para a governança dessa ordem em construção, que naquele momento começou ser chamada de ‘globalização’. Essa institucionalidade reúne corporações/entidades financeiras, grandes conglomerados de produtores de mercadorias e serviços, governos e agentes negociadores de papéis das mais diferentes modalidades, dentre outros (NÓVOA & BALANCO, 2013). Essa institucionalidade é capaz de impor sua própria lógica organizadora aos mais diversos agentes, tanto às empresas ancoradas no setor produtivo quanto ao Estado nacional, que internaliza várias das funções para o funcionamento dos mercados financeiros globais e, dessa forma, desnacionaliza parcialmente suas competências. (SASSEN, 2008, 2010).

O gráfico n. 3.2 permite observar a curva de crescimento da economia financeira desde inícios da década de 1980 até nossos dias; mesmo com a crise de 2008, a riqueza financeira não diminuiu sua predominância sobre a economia real global agregada: a preços correntes, enquanto o PIB mundial cresceu 620%, o estoque global de ativos financeiros expandiu-se em cerca de 1570% no período citado (NÓVOA & BALANCO, 2013):

³⁶ “Um conjunto de instituições que [funciona] como banco, sem sê-lo, captando recursos no curto prazo, operando altamente alavancadas e investindo em ativos de longo prazo e ilíquidos. Mas, diferentemente dos bancos, [são] displicentemente reguladas e supervisionadas, sem reservas de capital, sem acesso aos seguros de depósitos, às operações de redesconto e às linhas de empréstimos de última instância dos bancos centrais. Portanto, [são] muito vulneráveis, seja a uma corrida dos investidores (saque dos recursos ou desconfiança dos aplicadores nos mercados de curto prazo), seja a desequilíbrios patrimoniais (desvalorização dos ativos em face dos passivos).” (CINTRA & FARHI, 2008, p. 36-37).

Gráfico n. 3.2. Valor global dos ativos financeiros e o PIB Mundial



Fonte: Nóvoa & Balanco (2013).

Susan Strange (STRANGE, 1997 [1986]), chegou a comparar o sistema financeiro ocidental, na década de 1980, com o funcionamento de um imenso casino, caracterizado pela instabilidade e pela imprevisibilidade, no qual passou a dominar uma lógica especulativa semelhante àquela que prevalece nos grandes salões de jogos, onde os grandes apostadores (no caso, os bancos, as “tradings” e companhias multinacionais, os “brokers” que dominam as bolsas de valores, etc.) desenvolvem instrumentos visando se proteger da instabilidade sistêmica e terminam alimentando essa mesma instabilidade, da qual obtêm benefícios, em detrimento da maior parte das economias nacionais, menos flexíveis e capacitadas para agir segundo as regras mutantes de um jogo globalizado, cujo centro de decisões é múltiplo e opera em tempos distintos dos da economia real e da política, onde as decisões implicam movimentação de recursos e construção de alianças, e não apenas cálculos transmitidos através do computador (STRANGE, 1997 [1986], p. 1-4).

Além da financeirização da economia global, outra questão que devemos levar em conta para caracterizar as décadas de 1970-1980 como um ‘ponto de inflexão’ sistêmica é, sem dúvida, o fim da era do petróleo barato. Isso instalou no coração da crise econômica e financeira, uma crise energética que abalou os fundamentos do processo de acumulação e teve desdobramentos diversos segundo cada país (no Brasil, um deles foi a adoção de políticas de estímulo à produção em larga escala de álcool carburante). Para Hobsbawn (1995): “One of the reasons why the Golden Age was golden was that the price of a barrel of Saudi oil averaged less than \$2 throughout the entire period from 1950 to 1973, thus making energy ridiculously cheap, and getting cheaper all the time.” (HOBSBAWN, 1995, p. 262). A perspectiva de escassez generalizada de petróleo, até aquele momento fora do horizonte, se somou como mais um fator de instabilidade sistêmica, reforçando a disputa global pelos recursos energéticos fósseis. (CERDAS, 2008, p. 115; PEREIRA, 2008).

Considerando o conjunto de elementos colocados, diversos autores tem chamado a atenção para o fato de que a passagem das décadas de 1970/1980 para a de 1990, se configura como um divisor de águas sistêmico; para Arrighi & Moore (2001), esses fenômenos seriam a confirmação da hipótese da alternância entre períodos de expansão material e expansão

financeira; para Sassen (2008), o que interessa observar é a mudança na lógica organizadora e as consequências que isso traz para os Estados nacionais; Nóvoa & Balanco (2013), aquelas transformações conduziram o capitalismo para um novo estágio, cuja marca mais conspícua é a instabilidade e a turbulência. (NÓVOA & BALANCO, 2013)

Para Sposito & Santos (2012), o processo significou no Brasil o esgotamento de uma trajetória de industrialização substitutiva cujos fundamentos eram frágeis, pelo elevado grau de dependência externa e a ausência de uma estratégia de desenvolvimento que contemplasse uma política industrial e tecnológica, configurando uma verdadeira ‘década perdida’ para a nação. As tentativas de enfrentar a crise, como o II PND, esbarraram em obstáculos estruturais e não conseguiram evitar a recessão, criando condições para que o país forçadamente reorientasse seu modelo de desenvolvimento na linha da desindustrialização e da reinserção por via do comércio internacional de “commodities”, empurrado pelo elevado peso da dívida externa e pela urgência de ser readmitido no mercado mundial de capitais (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 167-174).

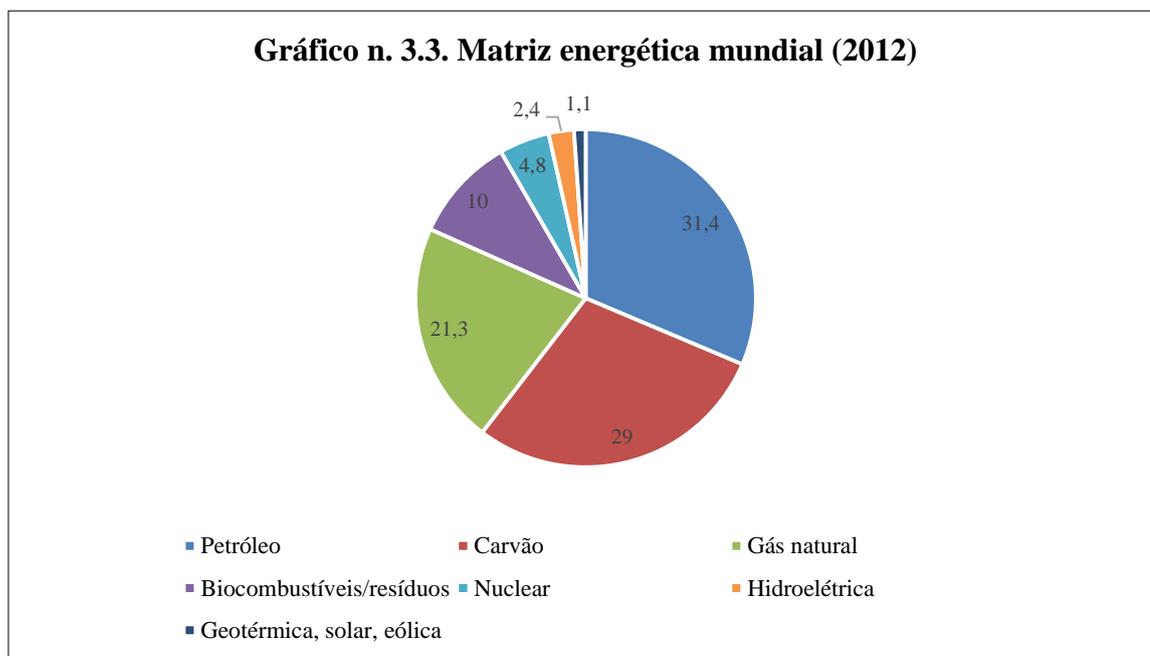
Foi a capitulação do Brasil perante os interesses que se articularam em torno do receituário do ‘Consenso de Washington’, que marcaria as escolhas de política durante toda a década seguinte. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 174; FIORI, 1999, p. 36). Vemos que a globalização é sustentada por uma articulação desigual dos distintos espaços nacionais de acumulação. Mesmo quando algumas análises sugerem que falar em divisão internacional do trabalho é anacrônico, fica evidente que o período que estamos analisando estrutura uma ordem e uma hierarquia cuja flexibilidade estratégica não implica na perda de centralidade por parte de alguns países e regiões e na manutenção de uma posição desvantajosa para outras, que, mesmo sendo incorporadas nos novos circuitos da riqueza, são a partir das exigências e necessidades dos centros onde essa riqueza está concentrada e para a qual refluí numa proporção superior que no passado.

Em síntese, as décadas de 1970 e 1980 são um período crítico, durante o qual assistimos à quebra da acumulação sustentada sobre a base da expansão material e a transição para uma economia financeirizada. Houve mudanças nos planos econômico, geopolítico, técnico-científico e ideológico que levaram a uma transformação das lógicas de organização sistêmica, das dinâmicas/estratégias de acumulação e do papel do Estado, assim como a um aprofundamento dos ajustes espaciais e temporais indispensáveis à superação da crise de acumulação no centro do sistema-mundo. Os países desenvolvidos tomaram a dianteira no estabelecimento do novo padrão financeiro, monetário, militar, comercial, tecnológico e administrativo, promovendo um ajustamento global da economia que demandou o ativo engajamento do Estado nacional. O Brasil foi submetido a vários choques que o forçaram a mudar de rumo e a estabelecer as bases de uma economia subordinada à lógica organizadora do capital financeiro.

3.2. TENDÊNCIAS GLOBAIS RELEVANTES

Há um conjunto de questões, cuja dinâmica se apresenta como estritamente global, que são relevantes para situarmos a internacionalização da indústria brasileira de açúcar e álcool dos últimos anos. Em primeiro lugar, o mundo contemporâneo se caracteriza por uma constante crise energética; desde os anos 1970, o abastecimento de petróleo é um tema central na geopolítica das grandes potências e fator poderoso que induziu e continua a induzir mudanças de vulto nas relações de força entre essas potências e o resto do mundo, em especial com relação àqueles países que integram o grupo dos principais produtores mundiais,

agrupados na OPEP. É preciso lembrar, desde a lógica da acumulação de capital, que nunca houve uma fonte de energia tão segura, fácil de extrair e processar, transportar e consumir em larga escala como o petróleo e seus derivados. Ainda hoje essa afirmação é parcialmente válida, mesmo com outras fontes de energia ganhando peso na matriz energética global. Efetivamente, a matriz energética mundial atual pouco mudou com relação à década de 1970, estando composta, segundo dados da Agência Internacional de Energia, da forma seguinte:



Fonte: elaboração própria com base em dados da Agência Internacional de Energia (2015)

As características e conflitos no mercado mundial dessa “commodity” e seus derivados são um fator de primeira ordem para compreender as tendências da economia global nas últimas quatro décadas, já que a matriz energética mundial (consolidada no segundo pós-Guerra), baseia-se quase que inteiramente no consumo de combustíveis fósseis. Questões como a escalada de conflitos no Oriente Médio na última década, a trajetória dos preços do petróleo no mesmo período, a emergência de fontes de petróleo e gás não convencionais (gás de xisto, petróleo em águas profundas e em areias betuminosas) e das assim chamadas ‘energias renováveis’ (dentre elas o etanol de cana-de-açúcar), podem ser entendidas como faces mais recentes da crise desta matriz energética que hoje se expressa no acirramento da disputa pelo acesso e controle das fontes de energia (tradicionais e emergentes) entre países e grandes corporações, fundos de investimento e outros.

É notório que o petróleo, o carvão e o gás natural respondem por 81,7% do consumo mundial de energia; a energia produzida a partir de biomassa responde por 10% do total, incluindo o uso da lenha e a utilização de resíduos animais ou vegetais. Com a entrada de nações como a China e a Índia como grandes consumidores de petróleo e carvão, as tendências até 2040 apontam para o crescimento do consumo e a diminuição sistemática das reservas disponíveis, apesar da descoberta do pré-sal brasileiro e a exploração de gás de xisto nos Estados Unidos e Canadá tenham aliviado momentaneamente a situação. São ‘alívios’ parciais e insustentáveis, desde que o ritmo de consumo atual e esperado supera o ritmo das novas descobertas e o preço da exploração das novas jazidas é economicamente viável apenas num cenário de preços elevados (acima de US\$ 70 o barril aproximadamente), devido ao alto

custo de extração. Por isso, não é de se estranhar que a Agência Internacional de Energia (AIE) afirme que “imensas quantidades de petróleo serão necessárias para fazer face à procura crescente e ao declínio dos volumes nos campos de petróleo existentes”, para imediatamente se perguntar: “De onde provirá toda a quantidade requerida?” (AIE, 2013, p. 1).

A crise energética relaciona-se, por outra parte, com as evidências cada vez mais fortes sobre a relação entre o consumo de combustíveis fósseis e o aquecimento global. Conforme as questões chegam à opinião pública mundial e condicionam a tomada de decisões por parte de empresas multinacionais e governos, pressões se fazem sentir e mudanças na matriz energética passam a ocupar lugar relevante na agenda pública, mesmo que com poucas ações efetivas. Esta mudança na agenda pública de governos e corporações vem sendo pautada desde que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento celebrada no Rio de Janeiro em 1992 (a Rio 92), introduziu a noção de ‘desenvolvimento sustentável’ e um conjunto de disposições para se trabalhar as crises climáticas em um contexto de negociação multilateral³⁷, o que não impediu que desde a década de 1990 aumentassem os índices de emissão de CO₂, que chegaram, em 2010, ao recorde de 30,6 gigatoneladas. (UNMÜBIG, SACHS & FATHEUER, 2012, p. 15-22).

Ademais do ‘pico do petróleo’³⁸, surgiu nas duas últimas décadas uma forte preocupação com a ‘escassez’ de outros recursos estratégicos como água e terra, que agravou a corrida pela apropriação destes. Nesse marco, e no contexto das recorrentes crises financeiras (México em 1994, Ásia em 1997/1998, Argentina entre 1998/2001, Rússia em 1998, Brasil em 1999, e a maior de todas, deflagrada em 2008 nos Estados Unidos), que mostraram os limites do modelo hegemônico, ganhou espaço nos últimos anos o debate em torno de uma ‘economia verde’ como saída para as contradições sistêmicas e as ameaças da mudança climática e o esgotamento dos recursos.

Entidades como a OCDE, as Nações Unidas e o seu Programa para o Meio Ambiente (PNUMA), a União Europeia e as grandes corporações e o setor financeiro, adotaram nos últimos anos a ideia de um “Green New Deal” como rota de fuga para garantir a continuidade tanto da exploração dos recursos naturais quanto da acumulação de capital, sobre a base de um discurso que precifica a natureza e facilita sua mercantilização, mediante a adoção de instrumentos e produtos financeiros que já circulam nos mercados globais e não se limitam apenas a aplicação do dinheiro nos mercados de matérias-primas e alimentos, mas nos solos e florestas e na capacidade de armazenamento de CO₂ como ‘ativos’ que se tornaram atraentes para geração de lucros. A economia verde propõe-se como mais eficiente na alocação e utilização de recursos ‘escassos’, pois uma vez monetarizados, os serviços prestados pela natureza podem ser protegidos por mecanismos de mercado e políticas expressamente pensadas para garantir o crescimento econômico, internalizando os custos ambientais. (UNMÜBIG, SACHS & FATHEUER, 2012, p. 22-27) Para o PNUMA:

“Mounting evidence also suggests that transitioning to a green economy has sound economic and social justification. There is a strong case emerging for a redoubling of efforts **by both governments as well as the private sector to engage in such an economic transformation.** For governments, this would include leveling the playing

³⁷ Contidas por exemplo na ‘Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática’, e que se espelhariam na elaboração e ratificação do Protocolo de Kyoto, a partir de 1997.

³⁸ O ‘pico’ do petróleo seria o momento a partir do qual a produção mundial alcançará seu máximo histórico, marcando o irreversível ponto de inflexão no declínio das reservas e o incessante aumento do consumo, apontando para uma crise sem solução da matriz fóssil.

field for greener products by phasing out antiquated subsidies, reforming policies and providing new incentives, strengthening market infrastructure and market-based mechanisms, redirecting public investment, and greening public procurement. For the private sector, this would involve understanding and sizing the true opportunity represented by green economy transitions across a number of key sectors, and responding to policy reforms and price signals through higher levels of financing and investment.” (PNUMA, 2011, p. 14).

Desta forma, o PNUMA condensou um marco de ação em favor de políticas que deveriam se articular para permitir a abertura de novas fronteiras de investimento, que favoreçam uma valorização do capital maior que na economia ‘marrom’, transformando a ‘defesa’ da natureza numa nova fonte de lucros. Em sintonia com esse discurso, a OCDE passou a defender um ‘esverdeamento’ da economia global, advogando pela ampliação de energias renováveis e tecnologias ambientais, o que poderia criar até 20 milhões de novos postos de trabalho ao redor do mundo, até 2030. (OCDE, 2011, p. 15). Vemos um ajuste espaço-temporal ‘verde’, novas roupagens para velhas tendências (redução da taxa de lucros) e uma seletividade estratégica que reforça determinadas escolhas de políticas e prioriza novas áreas para a acumulação mediante a incorporação da natureza à lógica do capital, não apenas como matéria-prima, mas como o foco mesmo da acumulação.

A ‘economia verde’, com a ênfase colocada em tópicos como eficiência energética, economia de baixo carbono e alocação sustentável de recursos escassos, reedita o pensamento liberal clássico num novo contexto e tem se transformado, nos últimos anos, no pano de fundo dos discursos políticos e das estratégias empresariais, que buscam ganhar legitimidade sem introduzir mudanças estruturais na dinâmica de acumulação global de capital. A visão de um mundo em que a matéria viva ou recentemente viva (biomassa) é a fonte de novos produtos (químicos, farmacêuticos, plásticos, energia) está criando as bases para outras configurações do poder corporativo, com os principais atores em todos os setores da economia envolvidos na questão: as grandes empresas petrolíferas (EXXON, BP, CHEVRON, SHELL, TOTAL), farmacêuticas (ROCHE, MERCK), as do ‘agronegócio’ (UNILEVER, CARGILL, DUPONT, MONSANTO, BUNGE, LOUIS DREYFUSS), as químicas (BASF, DOW), e novas como SOLAZYME e AMYRIS, junto com centros de pesquisa privados e públicos, entraram na corrida pelo controle das fontes de biomassa potencialmente transformáveis em lucro.

O crescente interesse mundial nos chamados agrocombustíveis, encontra sua legitimação neste discurso verde e se constitui numa nova fase na expansão do capitalismo agroindustrial em escala global, em especial se consideramos que durante toda a primeira década do século XXI os preços do petróleo se mantiveram em máximos históricos, de forma que o discurso em favor dos combustíveis de biomassa pôde apresentá-los como uma alternativa crível diante da crise energética sistêmica, se constituindo como substitutos ideais da gasolina e o diesel. A despeito dos agrocombustíveis ocuparem pequena parcela na matriz energética predominante, dados da “Global Bioenergy Partnership” (GBEP) demonstram que entre 2000 e 2009 houve uma significativa expansão na produção mundial de etanol e biodiesel.³⁹ Ao longo da primeira década do novo século, muitos países começaram a adotar

³⁹ Em 2000, a produção mundial de etanol foi de 18 bilhões de litros e em 2009 alcançou 76 bilhões de litros; Estados Unidos e Brasil foram responsáveis em 2009 por 88% da produção mundial. (GBEP, 2010, p. 24) Em 2011 e 2012, a produção mundial de etanol recuou levemente, mas se manteve no patamar dos 83 bilhões de litros. Ainda em 2012, os Estados Unidos e o Brasil continuavam a dominar o mercado mundial, representando em conjunto 87% da produção (61% e 26% do total global, respectivamente). (WORLDWATCH INSTITUTE,

políticas e estabelecer metas de consumo de agrocombustíveis, sendo especialmente importantes os casos norte-americano e europeu. No caso americano, a “Renewable Fuel Standard”, de 2007, estabeleceu a mistura de até 136 bilhões de litros de etanol e biodiesel nos combustíveis fósseis até 2022 e, no caso da União Europeia, o atual mandato da Diretriz sobre Energias Renováveis estabelece a mistura de 10% de combustíveis renováveis no setor de transportes. Segundo dados da “Global Renewable Fuels Alliance” (GRFA), 35 países + a União Europeia tem hoje em vigor mandatos para a mistura de agrocombustíveis. (GRFA, 2015).

Autores falam da emergência de um “complexo dos biocombustíveis” em escala global (BORRAS, McMICHAEL & SCOONES, 2010), que relaciona governos, grandes corporações do ‘agronegócio’ e outros setores chave como o petroleiro e o automotivo, fundos de investimento, centros de pesquisa e universidades, populações locais (campeiros e outras populações tradicionais), consumidores urbanos, etc., num arranjo complexo sustentado por interesses e marcos discursivos contraditórios em decorrência dos impactos diferenciados que a produção e consumo de combustíveis de biomassa tem para cada um deles, seja para aqueles estabelecidos no território, seja para os que transitam em escala global a procura de lucros rápidos, ou os produzem a adequação das demandas globais de energia em termos de políticas e estímulos que beneficiam a grandes corporações como a Bunge, ADM, Cargill e outras. (BORRAS, McMICHAEL & SCOONES, 2010, p. 575-577). No mesmo sentido, HOLLANDER (2010) fala da progressiva conformação de amplos “global assemblages” do etanol, impulsionados especialmente desde 2007, graças à aliança estabelecida entre o Brasil e os Estados Unidos no tocante à produção, comercialização e logística do etanol, permitindo que uma indústria até pouco tempo atrás limitada ao âmbito nacional se expandisse, com uma velocidade impressionante, pelos cinco continentes. (HOLLANDER, 2010: 699-700) Para a autora:

“I recognize agrofuels as the products of a globally organized system of production and consumption, while stressing the emergence of distinct regional patterns and alliances that cohere around various aspects of this polymorphous industry. Similar to the case of natural gas, agrofuels allow us to ‘witness in real time the “historic” processes through which the multi-scalar geographies of a “global commodity” are produced’ (Bridge 2004, 395). In the case of sugarcane ethanol, certain countries, regions, and cities are critical to the organization and functioning of the global system. For example, Brazil accounts for more than half of sugarcane production in Latin America and the Caribbean, is by far the world’s leading producer of sugarcane ethanol, and has emerged as a centre of technological and institutional innovation in the production, distribution, and use of agrofuels.” (HOLLANDER, 2010: 701)

As transformações agrárias globais em curso, são conformadas por uma complexa mistura de interesses e preocupações que vão desde a segurança alimentar e energética, a mudança climática, a crise financeira e seus impactos na reorganização do grande capital global, até a crescente demanda por recursos naturais por parte das potências tradicionais e emergentes, que concorrem pelo acesso e controle desses recursos estratégicos (água, terra e fontes de energia), o que se traduz na ‘commoditização’ desses bens e sua incorporação na lógica financeira. Nesse marco, fenômenos como o “land grabbing” e a crescente importância

2015). Dados da “European Biofuels Technology Platform” (EBTP) falam de uma produção de mais de 90 bilhões de litros em 2014.

comercial dos chamados “flex crops”⁴⁰ são dimensões relevantes para a compreensão da internacionalização da indústria sucroalcooleira no Brasil.

A financeirização da terra e da agricultura em geral está por trás dessa escalada pela valorização do capital em circuitos que cada vez mais incorporam o “capital natural”, como define o PNUMA (2011), na expansão ou ajuste espaço-temporal que faz possível a superação das contradições da acumulação em escala ampliada. Como salientaram Sauer & Leite (2012), a corrida global por terras exprime as novas dinâmicas relativas à concentração do controle sobre a produção de “commodities” agrícolas e não agrícolas, que por sua vez se vinculam ao ciclo ascendente dos preços e reforçam o caráter especulativo do fenômeno. (SAUER & LEITE, 2012).

Pode-se afirmar que desde a década de 1990 há um movimento cada vez maior pela incorporação da terra, dos recursos naturais e das “commodities” nos circuitos de valorização especulativa (BRASIL/APEX, 2011, p. 22-24), contudo, dada a atual crise financeira, somada à crise energética de longa data, atualmente todo tipo de ator dentro do complexo financeiro e da indústria alimentar, desde os fundos de investimento e aposentadoria dos trabalhadores do Norte, os “private equity funds” que se movem em busca de ganhos rápidos, os “hedge funds” afetados pelo colapso do mercado americano de derivativos, os comercializadores de grãos em Bolsa, e inclusive as petroleiras e empresas estatais de países emergentes como China, Brasil e Índia, estão todos:

“seeking new strategies for growth – are turning to land, for both food and fuel production, as a new source of profit. Land itself is not a typical investment for a lot of these transnational firms. Indeed, land is so fraught with political conflict that many countries don’t even allow foreigners to own it. [...] But the food and financial crises combined have turned agricultural land into a new strategic asset. [...] So there is clearly money to be made by getting control of the best soils, near available water supplies, as fast as possible.” (GRAIN, 2008, p. 2-3).

A partir de 2006 verifica-se uma explosão das aquisições de terra por parte de empresas multinacionais e governos estrangeiros, especialmente na África e na América Latina. Em 2010, estimava-se que aproximadamente 200 milhões de hectares tinham sido adquiridos. Sob a pressão da financeirização das “commodities” e dos investimentos especulativos em terra, assistimos à transformação dos territórios nacionais em territórios transnacionais ‘commoditizados’, ou seja, à desnacionalização parcial do território do Estado-nação que passa a funcionar segundo uma lógica de integração nos circuitos globais de recursos estratégicos, sendo uma expressão concreta da endogeneização do global por dentro do nacional, adquirindo uma forma visível (grandes extensões do território ficam fora da jurisdição do Estado e os habitantes são expropriados), produzida por um arranjo de atores dentre os quais o mesmo Estado nacional joga papel central: internaliza a agenda da globalização e a instrumentaliza, cedendo a estes poderes a governança sobre a expressão material mais importante de sua própria existência. (SASSEN, 2013).

⁴⁰ Os “flex crops” e as “commodities” produzidas a partir deles, são aqueles que tem múltiplos usos, tais como comida, ração, combustível e insumos industriais (fibras em especial), que são facilmente intercambiáveis. Por exemplo, a soja pode ser convertida em ração, alimento, óleo, biodiesel, e serve como insumo para a indústria de transformação; a cana-de-açúcar pode ser usada para produzir açúcar, etanol, eletricidade e bioplásticos; o milho também funciona como base para a produção de etanol, alimento, ração e serve para inúmeros propósitos na indústria alimentar. (BORRAS et. al, 2014).

Insistimos que predomina uma lógica financeira e isto se relaciona com a atual fase do ciclo sistêmico de acumulação, na qual o capital produtivo perde passo diante da expressão especulativa da riqueza social. Por outra parte, a convergência desses processos e crises nos desafia a superar as categorias de uso mais convencional como ‘local’, ‘global’ ou ‘transnacional’, quando entendidas como esferas independentes. No bojo das transformações do capitalismo global e agroindustrial em particular, encontramos a interseção de âmbitos como a tecnociência, os circuitos de intercâmbio, os sistemas de administração e governança e os regimes monetários, dentre outros, que dadas as recombinações em curso entre (geo) política, economia, administração, ciência, etc., seguem cursos de ação dificilmente previsíveis ou padronizáveis. (HOLLANDER, 2010: 702) O Estado continua a ter um papel central na compatibilização dos tempos e necessidades do capital, livre para se deslocar de um ponto a outro da ampla geografia mundial.

Nesse sentido, uma tendência global relevante para nossa pesquisa é a configuração de novos blocos de poder e a transição para uma hegemonia compartilhada no regime internacional, dada a participação do Brasil no BRICS⁴¹, um conjunto de países que exprimem por definição todas as tendências mencionadas e que, não por acaso, ocupam na atualidade um lugar importante na determinação dos rumos do capital em sua trajetória globalizante. A disponibilidade e disputa por recursos estratégicos faz deles o grande *front* da economia global e para eles convergem os principais atores multinacionais, como bancos, corporações, fundos de investimento e organismos multilaterais.

Neste sentido, os conceitos de ‘nacional’ e ‘global’ não expressam uma polaridade, mas sim elementos constituintes que se recombinaem: o Estado-nação está ativamente engajado na construção do ‘global’ e, simultaneamente, o global se insere na determinação das decisões e prioridades definidas no âmbito nacional, articulando relações de poder que vão para além dos marcos da análise política. (JESSOP, 1991; SASSEN, 2008, 2010; HOLLANDER, 2010). Na construção do paradigma do ‘capitalismo verde’ participam agentes múltiplos, como o governo em suas diferentes jurisdições (desde a federal até a municipal), órgãos estatais especializados, grupos corporativos de grande poder de mercado, políticos de alto nível, isso tudo se materializando em espaços específicos pelos quais circulam “commodities”, riqueza financeira e relações de poder (as chamadas “cidades globais”, como São Paulo, tem papel central nesse sentido).

Esse paradigma é expressão do ajuste espacial e temporal do capital, envolvendo discursos legitimadores, articulados por dentro de territórios específicos graças à ação do Estado tanto como uma autoridade, quanto no âmbito da disputa (também territorializado) entre as distintas frações do capital global. Para Jessop (2008), o Estado é um “power connector” que tem capacidade para gerar adaptações do arranjo institucional que sustenta as correlações de força entre os diversos segmentos ou grupos de poder que nele interagem, tanto para dentro quanto para fora de seus limites; ele é, ao mesmo tempo, o lugar no qual uma nova ordem ‘privada’, no sentido de estar instrumentada em função de dinâmicas globais, é incorporada como sendo um componente central do próprio projeto nacional hegemônico e como princípio orientador das estratégias de acumulação perseguidas pelos distintos atores, nacionais ou transnacionais, que se enfrentam às incertezas e contingências de atuar em escalas (espaciais e temporais) crescentemente interdependentes e complexas.

⁴¹ Novo bloco econômico constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

3.3. A NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.

A década de 1990 é um período complexo de mudanças, durante o qual as tendências originadas nas duas décadas anteriores se materializam na configuração de uma nova matriz de inserção global da economia brasileira, em concordância com o movimento de internacionalização do capital, numa era de redefinições no padrão de acumulação, crescentemente interdependente e marcado por redefinições produtivas, geográficas e geopolíticas de escala planetária. O discurso predominante é aquele que enfatiza a ‘bondade’ dos mercados livres e a ineficácia do Estado como agente do desenvolvimento; generaliza-se progressivamente a ideia da globalização e os esforços para constituir o capitalismo em escala nacional parecem anacrônicos e condenados ao fracasso, lançando dúvidas sobre a pertinência de seguir na trajetória de desenvolvimento que o Brasil trilhou durante seis décadas.

A crise dos anos 1980, que abalou as estruturas do modelo de substituição de importações e colocou o Brasil (e muitas outras economias periféricas, em particular na América Latina) numa situação de extrema dependência externa e volatilidade interna (estagflação, alto endividamento público, etc.) legitimou nos anos 1990 a adoção de políticas econômicas regressivas cujo foco passou a estar no ajustamento orçamentário, na abertura comercial, na atração de capitais externos, na desregulamentação/ flexibilização produtiva e na privatização, junto com a adoção do ideário monetarista difundido pelos organismos financeiros internacionais, o chamado ‘Consenso de Washington’.

Estava em curso um profundo ajustamento da economia global, tanto espacial (expansão das fronteiras da circulação de capital mediante a ‘abolição’ dos capitalismo nacionais periféricos) quanto temporal (aumento da velocidade das transações e elevação da taxa de lucro mediante a financeirização da economia). É por isso que se avança na reconfiguração do papel do Estado, que passa a desempenhar um papel chave na atração dos capitais externos interessados no controle de recursos naturais e serviços públicos disponibilizados mediante as políticas de privatização e a abertura dos mercados internos à concorrência internacional, numa escala maior que no passado.

Neste período, impõe-se a noção das vantagens comparativas como palavra de ordem, reforçando a ideia de que os países devem se especializar naquilo em que possuem menores custos relativos, como condição indispensável para a inserção no mercado mundial. Como consequência, houve reversão da tendência industrializante das décadas anteriores: a indústria de transformação teve sua parcela reduzida de 31% do PIB em 1980, para 23% em 1990. (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 172). A indústria pesada também perdeu dinamismo, especialmente porque houve forte retração da massa salarial e aumento da inflação durante a década, reduzindo sua capacidade de expansão mediante novos investimentos.

A retração do mercado doméstico e a imperiosidade de obter divisas para o pagamento da dívida externa foram moldando as bases da retomada da inserção externa, via exportações, como base para sustentar o crescimento. Isso se verificou em todos os setores econômicos, com maior ou menor intensidade, porém alguns autores destacam a ascensão das exportações provenientes de ramos de processamento contínuo de recursos naturais como siderurgia, celulose e química; a política de geração de saldos comerciais deu grande ênfase à expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, fazendo avançar a fronteira agrícola para a região Centro-Oeste (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 171, DELGADO, 2012; p. 80).

Segundo DELGADO (2012), a crise cambial de 1982 levou à adoção de medidas conjunturais que, mesmo sem ter as características de uma estratégia de longo prazo:

“Irão configurar no campo econômico uma espécie de embrião do apelo à exportação de *commodities* como via de equação do déficit persistente nas ‘transações externas’. A efetivação dessa orientação como estratégia econômica somente ocorrerá nos anos 2000, quando a pauta exportadora passará por forte processo estrutural de ‘reprimarização’.” (DELGADO, 2012, p. 77-78. Grifo no original).

Pode-se afirmar que as restrições da economia brasileira e as mudanças que começaram a ser instauradas no padrão de acumulação interno, relacionam-se com as mudanças da economia global e especialmente com a preocupação dos países centrais de salvar o seu sistema financeiro. As medidas e políticas adotadas no plano doméstico assumiram progressivamente o caráter de um programa de longo prazo que moldaria o desenvolvimento da economia brasileira, influenciando de forma decisiva nas características de sua inserção externa, a partir dos anos 1990.

Por esses motivos, é relevante realizar uma aproximação a maneira em que foram redefinidos, durante esse período, os parâmetros da inserção do Brasil no mercado mundial e, conseqüentemente, a dinâmica dos principais atores políticos e econômicos, como um passo necessário para a compreensão das tendências da agroindústria sucroenergética, em termos de internacionalização econômica e reorganização política. Aqui analisaremos as principais características da transformação da participação do Estado na economia nos anos 1990, bem como o processo de internacionalização das empresas brasileiras e as mudanças especificamente relacionadas com o setor agropecuário.

3.3.1. Transformação da participação do Estado: os princípios da política econômica, a liberalização, a abertura, a privatização e a criação das agências reguladoras.

Num quadro de elevado endividamento, estagflação, perda de capacidade estatal para realizar investimentos produtivos e de competitividade das exportações industriais brasileiras, a década de 1990 iniciou com a instauração de uma política econômica ortodoxa, nos moldes do ‘Consenso de Washington’. Cabe especificar que esse ‘consenso’, mais que um programa coeso de medidas impostas aos países da América Latina foi um roteiro sobre o qual avançou a reconfiguração das economias nacionais em função da reestruturação do capitalismo global; foi a expressão (tanto em termos ideológicos quanto em termos de política econômica) de um ajuste mais abrangente conforme a lógica organizadora do sistema, mudava para uma articulação global do padrão de acumulação.

Portanto, o programa de dez pontos levantado pelo economista John Williamson, por ocasião do encontro do “Institute for International Economics” (realizado em Washington em 1989), expressa a visão dominante nos centros de poder econômico em função da expansão dos mercados ‘livres’ de distorções e intervenções governamentais, correspondente a uma fase de franca expansão do capital financeiro. Segundo este projeto, a base da ação pública (do Estado nacional) deveria ajustar-se a adoção do rigor orçamentário, da disciplina fiscal e de taxas de câmbio unificadas e ‘competitivas’⁴², ao tempo que devia induzir a liberalização financeira e comercial, a abolição de requisitos e barreiras para a entrada de investimentos

⁴² As taxas de câmbio ‘competitivas’ permitiram remunerar os capitais especulativos cada vez mais volumosos em circulação pelo mundo. (WILLIAMSON, 2004, p. 7).

estrangeiros, a desregulamentação e a privatização e garantir os direitos de propriedade. (CANO, 1999; GAMBIAZI & ALMEIDA, 2003; WILLIAMSON, 2004; CASTRO [b], 2011).

Durante a década de 1980, as medidas adotadas tenderam à contração da demanda interna para permitir a geração de excedentes exportáveis que garantissem o pagamento da dívida externa. (CANO, 1999, p. 296) Foi praticada a maxidesvalorização da moeda como forma de estimular as exportações, contudo, não foi resolvido o problema da hiperinflação, que se alastrou até a década de 1990, quando foi resolvido mediante a instauração do Plano Real. Este, apesar de seu sucesso inicial, abriu novas frentes de instabilidade devido à política de juros altos e valorização cambial, incubando um crescente desequilíbrio externo e uma crise fiscal, que iriam estourar em 1999 com severa desvalorização monetária. (GAMBIAZI, 2011, p. 168; CASTRO [b], 2011).

A valorização do real estimulou de forma significativa as importações, tanto de bens de capital quanto de consumo final, contribuindo para a crescente desindustrialização da economia. Cabe observar que a política de combate à inflação teve sua contraparte na liberalização do comércio exterior, diminuindo as barreiras administrativas (tarifárias e não tarifárias) o que barateou duplamente as importações (pelo câmbio e pela tarifa), pressionando para baixo os preços dos produtos similares nacionais (os bens industriais comercializáveis). Não houve, nos anos 1990, o recurso ao congelamento ou controle dos preços, medidas que fracassaram ostensivamente na década anterior. Nesse segundo período de reformas, buscou-se reprimir a demanda interna para compatibilizar o objetivo de diminuição do Estado com o aumento do pagamento de juros sobre a dívida pública, tanto a externa, quanto a crescente dívida interna; por sua parte, a drástica elevação dos juros internos objetivava atrair o capital forâneo, necessário para financiar o aumento das importações decorrente da abertura comercial, assim como do pagamento dos encargos da dívida reestruturada.

No plano financeiro, como argumenta Cano (1999), as reformas implementadas nas décadas de 1980-1990 permitiram trazer para o mercado brasileiro as principais modificações ocorridas no mercado financeiro internacional, como a introdução dos mercados a termo, de futuros, a securitização das dívidas, e a reformulação do papel de instituições internas como o Banco Central, outras instituições financeiras e a Bolsa de Valores, para assim agilizar as operações financeiras (internas e externas). Outrossim, medidas como a diminuição de encaixes sobre depósitos, a liberalização dos juros, a redução do crédito dirigido e do subsidiado e a internacionalização dos sistemas financeiros nacionais, orientaram-se para a convergência entre os sistemas do centro e da periferia, embora o controle do sistema permanecesse nas grandes praças financeiras.

Na medida em que o sistema financeiro facilita a transferência de capital através do tempo e do espaço, ampliando o escopo geográfico da acumulação, a reforma do sistema financeiro revela-se como a peça-chave das reformas dos anos 1990, sendo a forma concreta de sintonizar o padrão de acumulação interno com o externo (FREITAS & PRATES, 2001, p. 81). De fato, verifica-se no período uma tendência crescente para a convergência de práticas e políticas entre os diferentes sistemas financeiros nacionais, como sublinha Dixon (2014):

“At a global scale financial integration is driven through such policy frameworks as the International Accounting Standards (IFRS) developed by the International Accounting Standards Board and the Basel Accords on banking regulation developed by de Basel Committee on Banking Supervision of the Bank for International

Settlements [...] The underlying goals of the Basel Accords, which are now in their 3rd version, are to harmonize the regulation of capital adequacy and liquidity requirements for banks, *which are then implemented through national law*. As a result, the Basel Accords help drive convergence of banking regulations across countries, which contributes to the convergence of banking practice”. (DIXON, 2014, p. 15. Grifo é nosso).

Na década de 1990, o acesso do Brasil (e de outros países periféricos) ao crescente fluxo de capitais internacionais, esteve condicionado tanto à renegociação da dívida externa quanto à adequação do marco regulatório interno às normas das finanças globalizadas (PAINCEIRA & CARCANHOLO, 2002, p. 2), eliminando as barreiras à entrada de investimentos estrangeiros de portfólio e à entrada de instituições financeiras, facilitando para estas últimas a aquisição do controle acionário das instituições locais e/ou a instalação de subsidiárias. Por exemplo, mediante Resolução nº 1.289 de 20 de março de 1987, o Banco Central do Brasil (BACEN) estabeleceu os critérios para regulamentar a constituição, funcionamento e administração de sociedades e fundos de investimento estrangeiro no país (BRASIL/BACEN, 1987), ampliando-os posteriormente (Anexo IV, 1991) para permitir a entrada de investidores institucionais estrangeiros no mercado acionário doméstico, tanto primário (empresas lançando novas ações) quanto secundário (renegociação nas Bolsas).

A Resolução nº 1.289 foi revogada em 2000 e substituída pela Resolução nº 2.689, que ampliou a abertura e facilidades concedidas a investidores residentes e não, para operar no mercado de ações e de crédito e operar com completa liberdade de movimento para dentro e fora do país (BRASIL/BACEN, 2000; FREITAS & PRATES, 2001, p. 87). Assim, o processo de liberalização financeira avançou tanto no tocante à conta de capital (movimento de capitais), quanto à permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira no espaço nacional, de forma que, no início da primeira década do século XXI, o mercado financeiro brasileiro tornou-se totalmente aberto à entrada dos investidores estrangeiros (FREITAS & PRATES, 2001, p. 84-85). Vemos nitidamente, **a inserção de um projeto global por dentro de um Estado nacional, apontando para a consolidação de um sistema globalizado.**

Não obstante, nos primeiros anos da liberalização financeira, não se produziram os resultados prometidos, porque o mercado de ações foi pouco estimulado pela dinamização das Bolsas: entre 1994 e 2000, o volume de emissões atingiu apenas US\$ 13,6 bilhões, a maior parte como captação de recursos pelas empresas estatais (FREITAS & PRATES, 2001, p. 92). Só a partir de 2000 pode-se constatar um movimento ascendente no mercado acionário brasileiro, quando as empresas começam a abrir capital de forma significativa: entre 2004 e 2009, 115 empresas realizaram sua primeira oferta pública de ações, captando um valor total de R\$ 99 bilhões, num contexto global de excesso de liquidez (LAZZARINI, 2011, p. 95). Hoje, a Bolsa de Valores, Mercadorias & Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA) é a principal bolsa da América Latina, com 501 empresas listadas e um valor de mercado de US\$ 655 bilhões (BM&FBOVESPA [a], 2015). Nos últimos anos, 70% do capital investido na bolsa brasileira foi aplicado por investidores estrangeiros (LAZZARINI, 2011, p. 97), o que reflete a magnitude da abertura operada. A atual bolsa de valores brasileira é resultado da fusão, em 2008, da Bolsa de Mercados & Futuros (BM&F) e da Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (BOVESPA), que unificaram suas plataformas para favorecer a negociação de ações, derivativos de ações, financeiros, títulos de renda fixa e públicos federais, moedas a vista e commodities agropecuárias. Sediada na cidade de São Paulo, a BM&FBOVESPA possui escritório de representação nos Estados Unidos (Nova York), no Reino Unido

(Londres) e na China (Xangai) grandes ‘cidades globais’ por meio das quais é articulada a globalização financeira. (BM&FBOVESPA [a], 2015)

Cabe lembrar que um dos setores mais internacionalizados como resultado da abertura foi o mesmo setor financeiro, processo facilitado pela decisão governamental de instruir, através da Exposição de Motivos nº 311 de agosto de 1995, condições favoráveis à entrada e/ou ampliação da participação estrangeira no sistema financeiro nacional, reconhecendo ‘como de interesse do Governo brasileiro’ a participação e/ou aumento do percentual de participação de pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, no capital das instituições financeiras nacionais, alegando os supostos benefícios advindos dessa situação (BRASIL/BACEN, 1995). Mas a estratégia destes bancos normalmente apontou para o acesso aos títulos do Tesouro e do Banco Central, o que indica que sua entrada ao país foi definida pela valorização financeira de ativos antes que pela dinamização do mercado de crédito local. Resumindo os resultados da liberalização financeira, Freitas & Prates (2001), afirmam que:

“A abertura financeira não teve os efeitos benéficos propalados pelos seus defensores. Mas, em contrapartida, contribuiu para o aumento da vulnerabilidade externa do país ao estimular o crescimento da dívida externa securitizada e dos investimentos de portfólio, que compõem (ao lado da dívida externa bancária e do estoque de IED) o passivo externo bruto da economia brasileira. Esse passivo, por sua vez, gera um fluxo permanente de remessas de serviços dos fatores (juros e lucros e dividendos), que se tornaram o principal componente do elevado déficit em conta corrente do país”. (FREITAS & PRATES, 2001, p. 105).

Na década de 2000, novas disposições continuaram mudando o marco jurídico nacional para adequá-lo aos requerimentos da finança globalizada; em particular, merece atenção a aprovação da Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, que definiu os termos da harmonização contábil do Brasil ao “International Financial Reporting Standard” (IFRS), conjunto de normas contábeis de base anglo-americana que passou a dominar a elaboração de demonstrações financeiras, para facilitar aos investidores a tomada de decisão sobre investimentos em bolsa (SANTOS, 2010; BRASIL/CASA CIVIL [a], 2015). Durante a década de 2000 houve uma forte expansão e uma tendência à concentração e centralização do capital financeiro no Brasil; dados de 2014 apontam que os cinco principais bancos que operam no país concentram 82% do mercado, com ativos superiores a R\$ 4,8 trilhões. Instituições como o Banco Itaú, Bradesco, Banco do Brasil, Santander, HSBC, Citibank, Caixa Econômica Federal e o Banco Safra dominam o mercado financeiro. Também, empresas seguradoras como Porto Seguro e SulAmérica ocupam posições importantes no mercado (CARTA CAPITAL, 2014, p. 107).

Sem todas essas mudanças e garantias para o capital financeiro, seria difícil explicar não só a entrada massiva de capital na ASB na última década e meia, quanto sua abrangência; é nesse último período que amadureceram as condições para a circulação por dentro do Brasil de capitais que operam segundo uma lógica de valorização globalmente articulada, que exige a adequação dos instrumentos financeiros nacionais aos critérios operativos das grandes praças pelas quais circula a gigantesca massa de títulos e derivativos que compõe a riqueza da “haute finance” de nossos dias. Consideramos necessário, mesmo que brevemente, fazer referência às principais medidas implementadas pelo Estado brasileiro para estabelecer a convergência de suas práticas financeiras com os padrões internacionais contemporâneos, porque elas constituem um episódio fundamental na internalização de uma ordem global pelo

próprio Estado, tendo como pano de fundo a fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação, que exige a institucionalização dos ‘direitos’ das empresas e capitais transnacionais por dentro do Estado nacional.

Complementarmente, a abertura comercial e financeira foi acompanhada por medidas de desregulamentação e privatização. Todavia, o termo ‘desregulamentação’ é enganoso, pois sugere que houve uma abolição das regulamentações sobre a atividade econômica ou sobre o papel do Estado, enfatizando-se o suposto retrocesso de suas capacidades. Se por uma parte o Estado renuncia ao controle e regulamentação direta sobre setores econômicos específicos, como foi o caso da eliminação de autarquias que funcionavam na regulação e planejamento setoriais, também é verdade que há um processo de re-regulamentação, cuja expressão paradigmática foi a criação de um conjunto de agências reguladoras que reconstituíram a capacidade estatal de intervir, com frequência de forma decisiva, na atividade econômica; houve, ademais, a reformatação ou atribuição de novas competências a agências estatais pré-existentes.

Dentre as agências reguladoras criadas a partir dos anos 1990 estão a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 1996), Agência Nacional do Petróleo (ANP, 1997)⁴³, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL, 1997) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2001). Essas agências configuram-se como um conjunto de novas capacidades relacionadas com os setores privatizados a partir de 1995. Na década de 2000 foram criadas outras agências setoriais que aprofundaram um tipo de gestão pública que, mesmo sendo ‘indireta’ (regula, mas não realiza diretamente a atividade), nos impede de afirmar que o Estado simplesmente deixou um vácuo administrativo. Lembramos que ao falar de ‘capacidades’ estamos falando tanto daquelas tocantes ao trabalho da administração quanto ao da negociação política, no contexto de um Estado estratégico-relacional que é ele mesmo uma ‘relação social’. A criação destas agências, longe de ser um processo neutro, exprime a reconfiguração de interesses em curso naqueles anos.

Dentre as agências estatais pré-existentes que são dotadas de novas competências, temos o caso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que foi instituído em 1962 e reformulado pela Lei nº 8.884, de 11 de junho 1994, passando a ocupar lugar relevante face ao intenso processo de fusões e aquisições verificado na década de 1990. (BRASIL/CASA CIVIL [b], 2015)⁴⁴ Outro exemplo é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952 e que, na década de 1990, se transformou no principal agente financeiro da privatização de empresas estatais, alavancando o Fundo Nacional de Desestatização (FND), nos termos da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, em clara contradição com o papel ocupado pelo Banco até aquele momento. (BRASIL/CASA CIVIL [d], 2015). Também a Comissão de Valores Mobiliários, existente desde 1976, foi modificada mediante vários corpos legais (Lei nº 9.457, de 05 de maio de 1997; Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001; Decreto nº 3.995, de 31 de outubro de 2001 e Lei nº

⁴³ Inicialmente, a ANP foi incumbida de regular a indústria do petróleo. Em 2005, mediante Lei Nº 11.097, de 13 de Janeiro de 2005, ganhou atribuições com relação ao gás natural e os combustíveis de biomassa, podendo “estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas” (BRASIL/CASA CIVIL [c], 2015).

⁴⁴ Houve importante reforma da Lei de criação do CADE em 2011, quando foi instituído o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência mediante a Lei nº 12.529, de 30 de novembro daquele ano.

10.411, de 26 de fevereiro de 2002), adaptando-a progressivamente às novas demandas de uma economia aberta (BRASIL/CASA CIVIL [g], [f], 2015; BRASIL/CVM [a], [b], 2015).⁴⁵

Com relação à privatização, segundo Carneiro (2007), o Brasil realizou nos anos 1990 “um processo de privatização de empresas estatais sem paralelo nas economias capitalistas” (CARNEIRO, 2007, p. 26), esclarecendo o grau em que o processo de desmonte do padrão de acumulação anterior foi praticado. De acordo com o autor, o valor dessas transações (considerados os pagamentos e transferências de dívida ao setor privado) alcançou mais de US\$ 100 bilhões. A privatização, que deu início com o PND instaurado no governo de Fernando Collor de Mello, foi continuada por seu sucessor (Itamar Franco) e aprofundado a partir de 1995, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, diminuindo seu ritmo a partir de 2002.

Mais do que avaliar o processo de privatização em si, o que interessa destacar é que esse processo foi chave para moldar a transformação do padrão de acumulação, aprofundando e diversificando a presença estrangeira na economia brasileira. As evidências indicam que tal mudança alterou os determinantes do investimento e o dinamismo da economia brasileira de uma forma substancial, primeiro porque tornou o investimento doméstico mais dependente do ciclo internacional e, segundo, porque em vários segmentos produtivos houve simplificação de atividades e aumento de especialização e articulação na rede de “global sourcing”. (CARNEIRO, 2007, p. 29).

Houve um crescimento maior do investimento estrangeiro *vis-à-vis* o investimento doméstico, expressando-se na desnacionalização parcial da propriedade e exacerbando o caráter patrimonial da privatização. A opção foi pela associação de empresas e grupos, estrangeiros e locais, que culminou com poucos ganhadores e a concentração e centralização do capital. (CARNEIRO, 2007, p. 30; SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 184). A presença do capital estrangeiro foi forte no setor de telecomunicações (60%), elétrico (60%), petróleo e gás (67%) e financeiro (80%) (CARNEIRO, 2007, p. 28), criando as condições para sua entrada em outros setores produtivos, como no caso da ASB, nos anos seguintes.

Como decorrência do processo de privatização, o investimento estrangeiro durante a década de 1990 esteve concentrado na ampliação da participação forânea em setores estratégicos (de utilidade pública), mas sem novos investimentos na ampliação da capacidade produtiva. A partir de 2000, esse movimento é parcialmente revertido, com uma recuperação dos investimentos no ‘setor primário’ e na indústria, com destaque para o primeiro, que ganha maior relevância devido ao aumento dos preços das “commodities” no mercado mundial (CARNEIRO, 2007, p. 30; DELGADO, 2012). Em síntese, desde finais dos anos 1990, aumentou na economia brasileira a importância do capital estrangeiro no comando patrimonial, incrementando-se a concentração de capitais e o grau de desnacionalização parcial da economia.

O conjunto de transformações pelas que passa o Estado brasileiro podem ser lidas como um processo de mudanças que internalizam os requerimentos da globalização, em termos de transformar as competências estatais, antes do que reduzi-las ou elimina-las. Não há propriamente uma ausência do Estado, que, na prática, articula por dentro a abertura

⁴⁵ Esse tipo de dispositivo legal, dentre outros, instituiu uma nova normatividade no núcleo do Estado: a normatividade da globalização. Muitas dessas novas disposições são pontuais, contudo criam novas condições para a acumulação de capital. A capacidade técnico-administrativa do Estado é chave para produzir a nova ordem pró-mercados a partir dos anos 1990. (SASSEN, 2010).

(comercial e financeira), a desregulamentação / re-regulamentação e a privatização e costura a reinserção da economia nacional numa matriz crescentemente globalizada. Não podia ser de outra forma, já que os ‘mercados’ são meras abstrações, sendo necessária a agência de determinados atores que compõem uma correlação de forças, por dentro e por fora do Estado nacional, para produzir as mudanças concretas, em sua modulação e articulação específicas, correspondentes ao grau de desenvolvimento de uma determinada formação social. Acompanhando o arco das inflexões sistêmicas originadas na década de 1970, e depois de sucessivas e profundas crises internas, no final da década de 1990 a economia brasileira começou operar de uma forma nitidamente atrelada ao comportamento dos mercados externos, a cuja lógica se subordinam todas as decisões econômica e politicamente relevantes no período recente.

3.3.2. As mudanças na orientação da economia brasileira e as características do novo projeto hegemônico.

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 são o palco de um processo de ajustamento político-econômico para adaptar a estrutura econômica, jurídica e política aos requerimentos do novo padrão de acumulação globalizado. As diversas políticas ensaiadas como resposta às crises em curso configuraram soluções conjunturais que progressivamente se institucionalizaram e ganharam a forma de novos arranjos de economia política que, vistos em retrospectiva, “parecem configurar um projeto histórico planejado” (DELGADO, 2012, p. 77). Mas houve muito de contingente nesses novos arranjos e no balanço das forças por dentro do Estado, que expressa o movimento permanente e necessariamente estratégico dos atores envolvidos, sejam no âmbito privado ou público, nacionais ou transnacionais, cujas disputas convergiram na conformação de certo ‘consenso’, precário e problemático, sobre o que devia ser feito para garantir a continuidade e a expansão da acumulação de capital no Brasil pós-reformas.

Vale a pena indicar que a partir de 2000, o mercado mundial de “commodities” experimenta forte expansão. Os chamados ‘contratos de futuros’ subiram do patamar de US\$ 418 milhões anuais em 2001 para US\$ 2,6 trilhões em 2011 (COELHO, 2014, p. 44). Na década de 2000, as diferentes forças e tendências (internas e externas) parecem convergir na formulação, mais ou menos implícita, de um ‘projeto hegemônico’ e, dentro dele, de várias estratégias de acumulação que acomodam os interesses das diferentes frações do capital, comandadas pelo capital financeiro e voltadas de forma predominante para a inserção numa nova matriz global, mediante uma forte tendência à ‘reprimarização’ da pauta exportadora, sendo essa última um dos elos principais entre a economia nacional e a globalizada e a clara expressão da divisão internacional do trabalho que caracteriza a economia atual.

A nova matriz de inserção global permite que o Estado se reconfigure e supere (pelo menos parcialmente) suas próprias crises (fiscal e política/de legitimidade), agudizadas depois de duas décadas de altos e baixos na implementação da política econômica, embora sem resolver por completo a vulnerabilidade externa, fonte de instabilidades potenciais devido à forma dependente de inserção em curso. Para alguns autores (FILGUEIRAS et. al., 2010) há uma linha de continuidade entre os governos da década de 1990 (em particular entre os dois mandatos de F. H. Cardoso) e os dois governos Lula, com a manutenção, em seus aspectos fundamentais, do modelo econômico e da política macroeconômica. (FILGUEIRAS et. al., 2010, p. 38). O mesmo padrão de política continuou nos governos Dilma.

A crise cambial de 1999 teve efeitos profundos para a trajetória da economia brasileira, ao expor as fragilidades de um modelo em processo de desmonte e ainda sem um ‘carro chefe’ que ocupasse o lugar do setor industrial; também favoreceu mudanças no padrão de acumulação, às quais se adaptaram as estratégias dos diversos atores. A conjunção destas mudanças e o desenvolvimento de novas geografias da acumulação em escala global condicionaram a orientação exportadora que acabou se instalando como a característica mais marcante para a reposição de um novo ciclo de crescimento, agora, sobre bases radicalmente distintas daquelas que comandaram o longo período de 1930 a 1990. Essa reposição do ciclo de crescimento contou com uma conjuntura internacional favorável a partir de 2000, que, ao reduzir a restrição externa, abriu espaço para maiores gastos de investimento por parte do Estado, para a redução da taxa de juros e a ampliação do crédito em todos os segmentos, muito especialmente do crédito público.

Verifica-se um ‘retorno do Estado’ à esfera econômica e social, no sentido de recriar, sob novas circunstâncias, o tripé capital transnacional/Estado/capital nacional, sob a hegemonia do capital financeiro e com tendência expressiva para a internacionalização dos grandes grupos nacionais. O projeto hegemônico é definido, assim, em termos financeiro-exportadores (bancos, ‘agronegócio’, extrativismo), articulando diversos segmentos do grande capital por dentro do Estado, ou seja, estabelecendo um campo estratégico de luta que é perpassado pelas contradições de classe que sustentam a acumulação de capital (POULANTZAS, 2000 [1978]; JESSOP, 2008). Cabe anotar que o projeto hegemônico em construção precisa garantir a legitimação social; é neste sentido que a fórmula de ‘crescimento com inclusão social’ praticada nos últimos doze anos permitiu a acomodação de interesses potencialmente conflitantes: de um lado, os juros, lucros e rendas das frações do capital financeiro, do ‘agronegócio’, das empresas estatais, dos fundos públicos de pensão e dos grandes grupos nacionais e estrangeiros; de outro, a ampliação do crédito para segmentos populacionais de menor renda, o aumento do salário mínimo e a ampliação das políticas sociais. (FILGUEIRAS et. al., 2010).

Um projeto hegemônico, para ser bem sucedido, deve estabelecer adequadamente sua **determinação estrutural** (quer dizer, sua seletividade estratégica), no sentido das formas de representação, intervenção e articulação interna das diversas forças que devem ser integradas, definindo os privilégios concedidos a uns a custas de outros; deve ter uma **orientação estratégica**, que legitime a consecução de interesses particulares em nome do interesse comum e deve ser **compatível com a acumulação de capital**, pois, embora não esteja orientado exclusivamente por critérios econômicos, um projeto hegemônico depende do fluxo de concessões materiais para as classes subordinadas e da produtividade da economia como um todo. (JESSOP, 1991, p. 154).

Neste sentido, coincidimos com a análise de Filgueiras et. al. (2010) quando os autores apontam que o modelo vigente, com toda sua instabilidade e vulnerabilidade externa, estruturou-se a partir de mudanças em pelo menos cinco dimensões da organização econômica, social e política do país: a) a relação capital/trabalho, b) a relação entre as distintas frações do capital, c) a inserção internacional (econômico-financeira), d) a estrutura e o funcionamento do Estado e e) as formas de representação política. (FILGUEIRAS et. al., 2010, p. 40).

A mudança na relação entre as distintas frações do capital caminhou, fundamentalmente, para um aprofundamento da financeirização da economia, resultado da abertura e desregulamentação dos mercados financeiros praticadas na década anterior. Essa

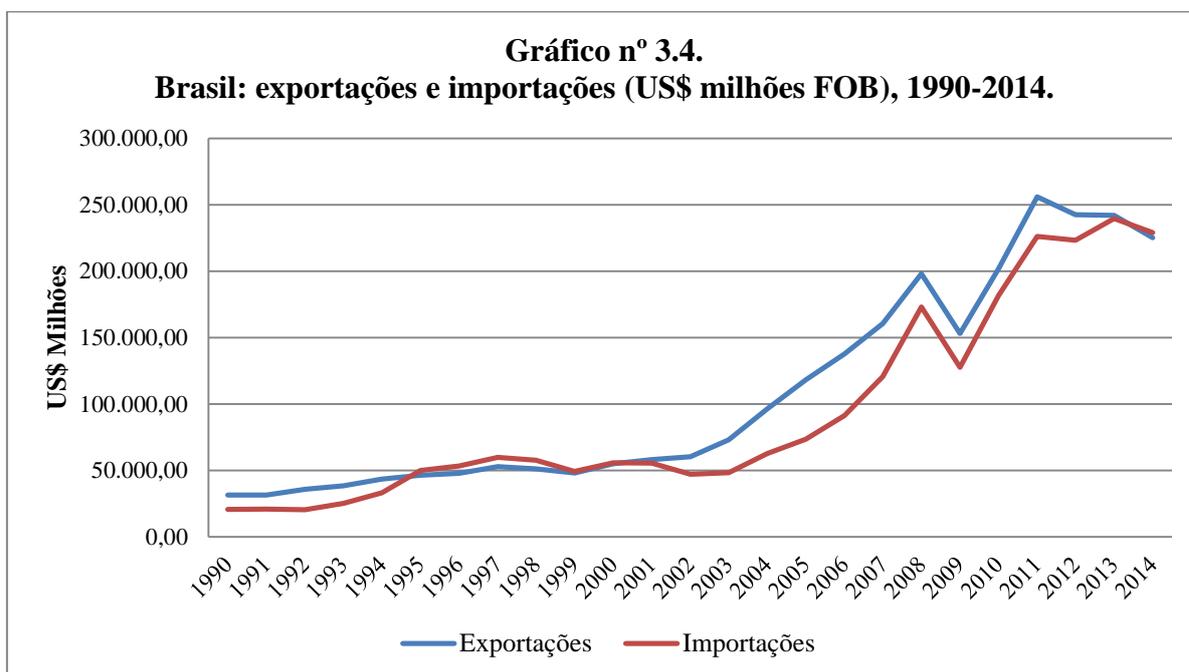
financeirização teve como pivô fundamental a dívida pública, que abarcou todas as frações do capital, no sentido da predominância da lógica financeira no interior de seus processos de tomada de decisão. Há um claro fortalecimento dos grupos financeiros (nacionais e internacionais). Por outra parte, a abertura comercial/financeira e a privatização se traduziram num movimento expressivo de centralização de capitais, mediante aquisições, incorporações e fusões; dada a relevância que o capital transnacional adquiriu nesse processo, pode-se afirmar que a desnacionalização e internacionalização da economia brasileira são a expressão doméstica do movimento de internacionalização do capital sob a égide financeira, diferentemente da internacionalização do capital produtivo operada em décadas anteriores. Esse capital transnacional, junto com grandes grupos econômico-financeiros que conseguiram se internacionalizar, constituem o ‘núcleo duro’ do atual projeto hegemônico, junto com aquelas frações do capital estreitamente vinculadas ao comércio exterior, em especial do ‘agronegócio’ e do extrativismo, que, segundo FILGUEIRAS et. al. (2010, p. 42) se fortaleceram “a partir da importância estratégica que as exportações passaram a ter para a dinâmica do modelo neoliberal, ao possibilitar-lhe uma menor instabilidade”.

Em segundo lugar, no tocante à inserção internacional, na década de 1990 o país passou a ser um importador líquido de bens e serviços (decorrência da queda das alíquotas de importação e da abertura comercial/financeira), cuja expressão foi os elevados saldos negativos na conta de transações correntes do balanço de pagamentos. Com a crise cambial de 1999, essa lógica foi redefinida, em função de se obter elevados superávits na balança comercial “como condição essencial para a remuneração do capital financeiro internacional” (FILGUEIRAS et. al. 2010, p. 43). Verifica-se um movimento duplo: uma relativa desindustrialização e uma crescente especialização regressiva com a ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivos em recursos naturais e mão de obra, pois esses últimos não foram tão severamente atingidos pelas importações e a valorização cambial, estando em melhores condições para captar as divisas necessárias ao restabelecimento dos equilíbrios nas contas externas. (FILGUEIRAS et. al., 2010).

Consideramos que a reestruturação do Estado expressa nas privatizações, na desregulamentação e na reforma administrativa, não necessariamente o enfraqueceu, mas mudou a sua forma de intervenção e coordenação. Ele se manteve como uma instância de capacidade administrativa e técnica que estende, às empresas que atuam no âmbito transnacional (nacionais ou estrangeiras), os direitos tradicionalmente garantidos no âmbito nacional, em particular os direitos de propriedade e de contrato, inclusive aumentando seu “grau de centralidade” no comando das redes de propriedade das empresas privatizadas (LAZZARINI, 2011).

Esse aparente paradoxo pode ser analiticamente interpretado no sentido de que, nos processos de mudança instaurados desde a década de 1980 e aprofundados nas décadas seguintes, o Estado não simplesmente ‘caiu fora’ da arena econômica; na verdade, ele se transformou num dos principais promotores do novo padrão de acumulação, desnacionalizando algumas de suas competências e transferindo patrimônio aos grupos privados, mas garantindo-se um grau significativo de controle das novas dinâmicas em curso. Na fase atual da globalização, os Estados nacionais tem se reposicionado num campo mais amplo de poder e reconfigurado suas atribuições de forma significativa, em particular pela formação de uma nova ordem institucional privada, ligada à economia global, o que não significa um declínio do seu poder, mas sim uma transformação mediante a desnacionalização parcial de algumas de suas atribuições, fazendo possível a operação de empresas e mercados globais por dentro, e não desde fora, do Estado nacional. (SASSEN, 2010).

A estratégia de acumulação que ganhou fôlego no novo contexto é a do crescimento protagonizado pelas exportações de produtos intensivos em natureza. A partir de 2000, a solução instaurada como saída à grave crise cambial de 1999, que esteve precedida por uma saída massiva de capital, forçou à adoção de uma política de comércio exterior que gerasse saldos positivos a qualquer custo, emergindo, assim, os setores primário-exportadores como atores centrais e saindo do papel secundário que tiveram durante as várias décadas de predomínio do capital industrial. Instalou-se com força um consenso sobre os supostos benefícios de uma estratégia de tipo “export-led growth” (PALLEY, 2011) e as exportações brasileiras crescem 240% entre 2001 e 2008 (FILGUEIRAS et. al., 2010, p. 52), passando de um valor médio de US\$ 50 bilhões no período 1995-1999 para um valor médio de US\$ 200 bilhões em final da década de 2000 (DELGADO, 2012, p. 95). Essa tendência é ilustrada pelo gráfico seguinte:



Fonte: elaboração própria com base em dados do IPEA, 2015.

Em 2014, as exportações atingiram valor de US\$ 225 bilhões, registrando uma queda de 12% desde o seu pico em 2011. As importações em 2014 ascenderam a US\$ 229 bilhões (aumentaram 1,3% com relação a 2011) (BRASIL/IPEA, 2015), sinalizando o esgotamento do padrão de inserção via exportações primárias. Referindo-se ao comportamento do comércio exterior brasileiro, Delgado (2012) afirma que:

“O grande campeão dessa evolução é a categoria dos produtos básicos, que pula de 25% da pauta para 45% em 2010. Se somarmos aos produtos básicos os ‘semimanufaturados’, que na verdade correspondem a uma pauta exportadora das cadeias agroindustriais e minerais, veremos que esse conjunto de exportações primárias – ‘básicos’ + ‘semielaboradas’ evoluirá de 44% no período 1995/99 para 54,3% no triênio 2008/2010, enquanto de forma recíproca as exportações de manufaturados involuirão em termos proporcionais no mesmo período, caindo de 56% para 43,4% da pauta.” (DELGADO, 2012, p. 95).

A partir de 2000 o comércio mundial mostrou-se muito receptivo para algumas “commodities” em rápida expansão, em especial soja e milho (“feedgrains”), açúcar e álcool,

carnes e celulose de madeira, junto com produtos minerais, que cresceram de forma expressiva e passaram a dominar a pauta exportadora nacional: entre 2000 e 2008, as exportações de carne bovina, carne de frango, soja, milho, açúcar e álcool cresceram a taxas médias anuais de 15%, 12%, 9,8%, 10,6% e acima de 15% (no caso do binômio açúcar-álcool). (DELGADO, 2012, p. 94). Essa tendência é confirmada por outras fontes, segundo as quais a evolução das exportações brasileiras mostra um aumento expressivo na participação das exportações baseadas em recursos naturais, com uma participação do ‘agronegócio’ e do extrativismo que salta de 33,5% para 59,7% entre 2000 e 2011, ao passo que todos os outros setores perderam participação na composição da pauta. (PINTO, 2013, p. 23).

Claramente relacionado com esse processo de expansão das exportações primárias está o assim chamado ‘efeito China’, dado o extraordinário dinamismo econômico mostrado por aquele país e seus impactos na economia global. Nesse sentido, as reformas pró-mercado da década anterior favoreceram o novo tipo de dinâmica, que se adequa às mudanças do mercado mundial com o surgimento de novos eixos geoeconômicos de acumulação de capital. A explosão das exportações desde o primeiro governo Lula se explica pela expansão das relações capitalistas para territórios econômicos até então parcialmente integrados à reprodução sistêmica de capital na fase expansionista da “Golden Age” (1945-1970), o que trouxe uma demanda crescente de bens intensivos em recursos naturais e energia. A velocidade da expansão chinesa puxou o crescimento daqueles países em condição de se transformar nos fornecedores desse tipo de bens.

A partir da primeira década do século XXI a China passou a ter um papel de destaque como o polo mais dinâmico do crescimento econômico global, transformando-se na ‘fábrica do mundo’ e num dos principais importadores de recursos naturais, particularmente vindos da África, da América Latina e dos países asiáticos em desenvolvimento. A crise brasileira na virada do século foi coetânea de taxas de crescimento chinesas na ordem de 10% ao ano entre 1980 e 2010 (em média), que se acelerou entre 2001-2010, mostrando taxas médias de 15,2% ao ano (só em 2010 foi de 19%). (PINTO, 2013, p. 12). Assim, uma economia em crise e com um amplo potencial em recursos naturais e uma economia em expansão e com ampla demanda de bens primários, mais tarde ou mais cedo iriam intersectar suas trajetórias, evento facilitado pelas novas condições de interdependência global e pela entrada da China na Organização Mundial do Comércio em 2001.

O papel econômico desempenhado pela China caracteriza-se, de um lado, porque o país se tornou o principal produtor e exportador mundial de produtos da tecnologia da informação e de bens de consumo intensivo em mão de obra e, por outro, é o principal importador de máquinas e equipamentos em nível mundial, assim como de produtos de alta tecnologia e de matérias primas das quais não dispõe, mas que são absolutamente necessárias para a sustentação de sua trajetória de crescimento: petróleo, minerais, produtos agropecuários, dentre outros. (PINTO, 2013, p. 11). Em nossa região, os países que integram o MERCOSUL têm se beneficiado amplamente da expansão chinesa, em particular o Brasil e a Argentina. Para ter uma noção do impacto dessa expansão sobre a economia brasileira, no ano 2000 as exportações brasileiras para o dragão asiático eram de pouco mais de US\$ 1 bilhão, atingindo em 2013 o exorbitante valor de US\$ 46 bilhões. Isso representa um crescimento de 4.141% em pouco mais de uma década. Nesse mesmo período, as importações brasileiras desde a China cresceram 2.953%, passando de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 37,3 bilhões. O país exporta para a China minério de ferro, soja, petróleo e celulose (75% do total) e importa fundamentalmente máquinas e equipamentos (98% do total). (COLOMBINI, 2015, p. 6-8). A assimetria enquanto às características do intercâmbio comercial entre ambas as

nações fica evidenciada por esses dados, assim como a precariedade de uma pauta exportadora que depende em elevado grau da estabilidade dos preços das “commodities” (algo que não é definido endogenamente) e não do valor agregado e do conhecimento embutido na produção.

Em síntese, o Brasil se insere hoje no comércio mundial como um grande fornecedor de “commodities” agropecuárias, energéticas e minerais, ocupando um lugar estratégico nas cadeias globais de valor e de “out-sourcing” de um capitalismo global extremamente fragmentado em termos produtivos e significativamente coordenado por parte das empresas que detêm o controle dessas cadeias. Segundo dados oficiais divulgados pela Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), o Brasil é atualmente a 7ª economia do mundo, respondendo por 50% da economia sul-americana. Para se alcançar essa escala, o país tem se transformado num dos principais fornecedores globais de alimentos, sendo o principal exportador mundial de café, suco de laranja, açúcar, soja em grão, carne bovina e carne de frango e o quarto exportador de carne suína.

Ocupa o segundo lugar como exportador de óleo e farelo de soja e também é o segundo exportador mundial de milho, o segundo produtor de minério de ferro e o terceiro produtor de bauxita, o maior exportador e segundo produtor de etanol e um dos principais produtores de outros agrocombustíveis, como biodiesel, além de ocupar lugar de destaque como produtor e exportador de celulose de eucalipto. Assume lugar relevante como reserva e produtor de petróleo. Esses fatos, somados ao grande potencial do país para a produção de hidroeletricidade, energia eólica e solar, explicam que o Brasil seja considerado uma das principais potências energéticas do mundo e ajudam a entender a orientação da pauta exportadora do país, influenciando de forma decisiva sua inserção na matriz econômica global. (BRASIL/EPL, 2015).⁴⁶

Esses dados permitem caracterizar o projeto hegemônico que se instala no Brasil, assim como suas estratégias de acumulação fundamentais. Os diversos autores que analisaram as tendências econômicas das últimas décadas (FREITAS & PRATES, 2001; GAMBIAGI, 2011; CASTRO [a] [b], 2011; SPOSITO & SANTOS, 2012; DELGADO, 2012; PINTO, 2013; COELHO, 2014) coincidem em apontar a persistência de sérias dificuldades implícitas ao modelo, que poderiam ser sintetizadas pelo fato de que a vulnerabilidade externa do país continua elevada, apesar do dinamismo do comércio exterior da última década e apesar de que os termos de troca foram favoráveis durante todo o período (justamente, pelo alto valor atingido pelas “commodities”).

A trajetória da economia brasileira, dada a combinação de ausência de política industrial, câmbio sobrevalorizado, falta de investimentos, juros elevados e excessiva abertura comercial, terminaram desindustrializando significativamente a economia e tornando

⁴⁶ Não obstante todas essas informações serem corretas é necessário não toma-las como uma descrição de toda a pauta das exportações brasileiras. Por exemplo, as exportações para os Estados Unidos, em 2014, alcançaram o valor de US\$ 27 bilhões; considerando-as por fator agregado, quase 75% correspondeu aos itens de bens manufaturados e semimanufaturados (BRASIL/MRE, 2015, p. 9-10) As exportações para América Latina seguem esse mesmo padrão, embora que a China esteja deslocando parte dessas exportações brasileiras na região, como algumas pesquisas recentes sugerem, em especial dada a contração dos mercados americano e europeu para as mercadorias chinesas, desde 2008 (CINTRA, 2013). Embora a pauta exportadora brasileira esteja dominada nos últimos anos pelos bens primários ou semi-processados, ainda é necessário ter em consideração a análise dessa pauta segundo as diversas regiões do mundo, para não cair em generalizações, inclusive porque, como apontamos no Capítulo I, a divisão internacional do trabalho da globalização envolve múltiplos e diversos fluxos entre as nações (ver Quadro n. 1.1).

virtualmente inevitável a adoção de um modelo de crescimento via exportações primárias, marcado ademais por uma crescente financeirização, em virtude da relevância do comércio mundial de “commodities” nas principais bolsas de valores.⁴⁷ Assim, a vulnerabilidade externa da economia como um todo tem se aprofundado, reproduzindo, de outra maneira, a exposição às crises derivadas de uma inserção subordinada na matriz econômica da globalização.

A reconfiguração do pacto de poder implicou numa maior importância dos setores financeiros e exportadores, que passam a comandar um determinado projeto hegemônico baseado no consenso (precário e problemático) sobre a inserção externa como a solução para os desequilíbrios da abertura e da privatização, quando, na verdade, esse consenso esconde as armadilhas que a especialização primária supõe para o desenvolvimento. O Estado participou de forma aberta, na produção do novo quadro social, econômico e político do país, tendo abraçado o objetivo de tornar o Brasil uma potência emergente e um dos principais fornecedores de “commodities” agrícolas e energéticas para a economia global.

3.3.3. Internacionalização e reconfiguração patrimonial das empresas brasileiras no período recente.

As mudanças e readaptações analisadas atuaram no sentido de provocar uma intensa reconfiguração patrimonial das empresas brasileiras e uma maior internacionalização das firmas, tendências que algumas vezes se confundem já que a internacionalização não se dá apenas pela expansão de empresas brasileiras para o exterior, senão mediante a absorção das mesmas por parte de investidores estrangeiros ou por diversos tipos de parceria que objetivam a ampliação das atividades (como é o caso das “joint-venture”) numa escala global, buscando a inserção crescente nas cadeias globais de valor e formando parte de estratégias de valorização financeira de grupos e fundos de investimento que circulam pelo mundo à procura de oportunidades de negócio e elevadas taxas de retorno para os acionistas.

Nos últimos anos o Brasil passou de ser um receptor passivo de investimentos estrangeiros diretos, a ser um “investidor emergente” (SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 199), com uma significativa participação do Estado como principal coadjuvante nessa estratégia de expansão corporativa. O país é palco das novas tendências de internacionalização do capital e da consolidação de um mercado mundial mais integrado (embora que desigualmente) que em épocas anteriores, pela combinação de avanços tecnológicos (nos transportes, nas telecomunicações) e ampliação dos canais de circulação e realização no mercado mundial. O ajuste promovido pelo capital a partir dos anos 1970 para contornar a queda na taxa de lucros atingiu a dimensão da escala de atuação das empresas brasileiras e trouxe mudanças em sua composição, com uma relevância do capital externo no controle patrimonial.

A internacionalização de empresas brasileiras não é algo novo, da mesma forma em que a exportação de capital é um fenômeno intimamente atrelado à conformação de uma esfera de circulação em escala crescente e expansiva. No caso brasileiro, Marini (1977)

⁴⁷ Aparte da “New York Mercantile Exchange” (NYMEX) destacam também outras bolsas, como a “Chicago Mercantile Exchange” (CME), a “Chicago Board of Trade” (CBOT) e a “Commodities Exchange” (COMEX). Essas quatro entidades conformam o “CME Group”, um grande mercado de derivativos de produtos agrícolas, energéticos, minerais e de ações. (ESTADOS UNIDOS/CME Group, 2015), possivelmente, o maior do mundo. É fundamental destacar, nesse sentido, a “parceria estratégica preferencial global” estabelecida entre a BM&FBOVESPA e o CME Group, que permite que os clientes negociem títulos de ambas as Bolsas em tempo real. (BM&FBOVESPA [b], 2015).

demonstra que a partir da década de 1960, há uma expansão da produção manufatureira, favorecida pelas exportações, como expressão do desenvolvimento das forças produtivas de uma economia que, mesmo dependente, avançou para a constituição de monopólios e do capital financeiro, com forte atuação do Estado (MARINI, 1977). A realização do capital industrial para além do próprio mercado interno se fez necessária para algumas empresas brasileiras, embora que de forma incipiente, como decorrência da ampliação de sua produção, da incapacidade de absorção por parte da massa trabalhadora doméstica ou inclusive por questões de estratégia nacional (são vários os fatores que explicam a necessidade de expansão do capitalismo brasileiro nessa fase) (MARINI, 1977; SPOSITO & SANTOS, 2012).

Durante a década de 1980, a despeito da crise econômica nacional e internacional o movimento de internacionalização continuou e ganhou novo fôlego graças à política oficial de estímulo às exportações, com a expansão tanto de empresas manufatureiras quanto daquelas baseadas em recursos naturais. O objetivo dessa política era atrair divisas em moedas estrangeiras para cumprir os compromissos da dívida externa. Em termos da estratégia internacional das empresas, houve mudanças e sofisticação com relação ao período anterior, já que as mesmas passam a privilegiar as exportações condicionadas por vantagens comparativas, a criação de gerências, departamentos e diretorias de comércio exterior, criação de serviços de pós-venda, implantação de unidades de produção e/ou aquisição de plantas em outros países, formação de alianças, embora que os motivos da internacionalização dependessem das necessidades específicas de cada empresa. O avanço da internacionalização continuou na década de 1990; segundo Iglesias & Veiga (2002), como resultado da liberalização comercial:

“As importações e a concorrência externa foram estímulos para que as firmas manufatureiras se ajustassem e passassem a investir e concorrer no mercado internacional, como forma de enfrentar a concorrência no mercado doméstico das multinacionais. A liberalização comercial reduziu o grau de controle das firmas locais sobre o mercado doméstico, levando-as a encarar as exportações e a presença nos mercados externos como uma estratégia permanente.” (IGLESIAS & VEIGA, 2002, p. 395).

Na década de 1990, no marco da profunda reestruturação do capitalismo brasileiro promovido pela abertura, desregulamentação e privatização, foram ficando mais claras as assimetrias existentes entre as empresas brasileiras e as multinacionais estrangeiras, em particular no acesso ao crédito e na diversificação de seus mercados; assim, nessa década, a internacionalização mostrou sua face mais defensiva, pois, embora as empresas passassem a desenvolver ações estrategicamente orientadas para ampliar seu âmbito de atuação, em grande medida isso obedecia à necessidade de acessar capital a juros mais baixos e obter receitas em moedas fortes para enfrentar seus concorrentes externos, extremamente favorecidos pela diminuição das barreiras às importações, evidenciando a ausência ou falência de mecanismos de financiamento de longo prazo no país. (SPOSITO & SANTOS, 2012; IGLESIAS & VEIGA, 2002). Contudo, a estabilização da economia doméstica a partir de 1994 desestimulou o movimento de internacionalização ou reduziu sua abrangência; o investimento brasileiro no exterior concentrou-se fundamentalmente no MERCOSUL, o que representou uma nova fase na internacionalização das firmas brasileiras, que passaram a atuar mais solidamente em seu contexto imediato e perderam presença em outras regiões. (IGLESIAS & VEIGA, 2002, p. 396).

Desta forma, a internacionalização de firmas brasileiras observada nos últimos anos não é um fenômeno recente; existem diversas fases, com diferenças nas especificidades setoriais, nas motivações estratégicas, nas modalidades de financiamento e nas formas de implementação do investimento, pelo menos, a partir da década de 1960, quando as condições de acumulação dentro do território brasileiro começam a mostrar seus limites, ou bem, como resposta defensiva diante de crises de acumulação induzidas por fatores externos e decisões de política no plano doméstico, acompanhando de forma geral o movimento de internacionalização de capital em seu percurso histórico. Assim, o fato de que no início do século XXI as empresas brasileiras passaram a intensificar seus investimentos no exterior, não deve ser necessariamente motivo de surpresa, sendo necessário entender os determinantes dessa nova fase do processo. Como afirmam Hiratuka & Sarti (2011), a reestruturação produtiva e patrimonial promoveu um maior grau de concentração empresarial e de especialização setorial, reduzindo o grau de articulação e encadeamento produtivo entre atividades domésticas, ampliando simultaneamente o grau de integração com o exterior, com um reforço da participação das filiais de empresas multinacionais na estrutura de produção e exportação do país (HIRATUKA & SARTI, 2011, p. 8).

Entretanto, no início da década de 2000, entre círculos oficiais e empresariais havia insatisfação com o nível de internacionalização das firmas brasileiras, tanto com relação à magnitude quanto à diversificação das operações de exportação e os valores alcançados pelo investimento no exterior, em geral, considerados baixos e excessivamente concentrados em um reduzido número de firmas e produtos, especialmente quando esses mesmos indicadores eram comparados com outros países (Sudeste asiático e América Latina), quadro agravado pelas limitações do mercado doméstico de crédito e pelas limitações de acesso ao mercado financeiro internacional. (IGLESIAS & VEIGA, 2002, p. 369).

Para alguns autores, a questão era por que o Brasil não contava com um número maior de firmas internacionalizadas, dado o seu desenvolvimento relativo e a diversificação de sua estrutura produtiva. A resposta ensaiada foi a seguinte: apesar da internacionalização experimentada nas décadas anteriores, no Brasil de inícios do século XXI inexistia um ambiente macroeconômico favorável ao investimento em geral; por outra parte, a estrutura das exportações estava excessivamente concentrada em destinos/produtos (com forte peso das “commodities” primárias e alguns bens industrializados). A origem do capital dos potenciais exportadores também explicaria esse fato, pois se tratando de filiais de grandes transnacionais que já dispunham dessas infraestruturas em escala global, as empresas estabelecidas não teriam necessidade ou interesse de realizar investimentos de comercialização ou plantas produtivas fora do país. Por último, era evidente o baixo coeficiente exportação-vendas totais da maioria dos exportadores brasileiros e a pouca motivação para mudar esse quadro. (IGLESIAS & VEIGA, 2002, p. 439)

Para estimular os investimentos no exterior, propôs-se naquele momento a instauração de uma política de financiamento de longo prazo como componente central de um programa para estimular a internacionalização de empresas brasileiras, assim como a adoção de seguros contra ‘riscos políticos’ e uma política de organização e divulgação de informações relevantes para a decisão de investimento no exterior, incluindo em especial dados sobre os mercados externos, as políticas regulatórias do investimento no exterior, sobre os requerimentos para a organização de missões de empresários para o exterior e o estímulo de missões empresariais estrangeiras no país, dentre outras propostas. (IGLESIAS & VEIGA, 2002, p. 439)

A partir de 2003, essas medidas passaram a ser adotadas pelo governo, não para fortalecer uma pauta de exportações de alto valor agregado, como queriam os proponentes dessas ideias. Detaca-se o papel ocupado pelo BNDES, ao longo de todo o período 2003-2014, como o principal agente financeiro de uma estratégia de reorganização do capitalismo brasileiro, depois de ter ocupado lugar central nas reformas pró-mercado da década anterior. Em 2003 os desembolsos totais do Banco eram de R\$ 35,10 bilhões, atingindo cinco anos depois (2008) o valor de R\$ 92,20 bilhões e, em 2013, a impressionante soma de R\$ 190,4 bilhões.

Esses recursos contribuíram para alavancar projetos de infraestrutura, logística e energia e internacionalização de grandes e seletas empresas brasileiras, contribuindo de forma decisiva para a reconfiguração patrimonial das mesmas. O BNDES, mediante seu braço de participações, BNDESPAR, já em 2009 tinha investimentos na ordem de R\$ 93 bilhões, concentrados em setores estratégicos como petróleo e gás, mineração, papel e celulose, telecomunicações, energia elétrica e alimentos. Atualmente, o BNDESPAR detém uma carteira com ativos de R\$ 90 bilhões (setembro de 2014) e tem participação acionária em 22 das 30 maiores empresas multinacionais brasileiras, o que evidencia sua extrema relevância na dinâmica do capitalismo brasileiro no início do século XXI (TAUTZ et. al, 2010, p. 260-261; BRASIL/BNDES, 2013; BRASIL/BNDES/BNDESPAR, 2014; CERDAS, 2015).

Pesquisas recentes sobre a temática apontam que a partir de 2001 há um expressivo crescimento dos estoques de capitais brasileiros no exterior (CBE) (HIRATUKA & SARTI, 2011; SPOSITO & SANTOS, 2012) seguindo a tendência observada em outros países emergentes, especialmente asiáticos. Tal movimento esteve liderado por empresas brasileiras que passaram, inclusive, a disputar a liderança global em suas respectivas áreas de atuação, marcando uma diferencia significativa com o caráter defensivo da internacionalização em décadas anteriores. Dados do BACEN sobre os estoques de capital brasileiro no exterior (CBE) confirmam essa tendência, como podemos ver no Quadro n. 3.1.

Quadro nº 3.1. Estoque de capitais brasileiros no exterior, 2001-2013. (Continua).
(Em milhões de US\$, valores correntes).

| Estoque dos ativos | ANO | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| TOTAL | 68.598 | 72.325 | 82.692 | 93.243 | 111.741 | 152.214 | 196.724 |
| 1. Investimento direto brasileiro no exterior | 49.689 | 54.423 | 54.892 | 69.196 | 79.259 | 114.175 | 140.036 |
| 2. Investimento em carteira (portfólio). | 5.163 | 4.449 | 5.946 | 8.224 | 9.586 | 14.429 | 18.216 |
| 3. Outros ativos (Derivativos, financiamentos, empréstimos, depósitos). | 13.746 | 13.453 | 21.854 | 15.823 | 22.896 | 23.610 | 38.472 |
| Estoque dos ativos | ANO | | | | | | |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| TOTAL | 209.488 | 221.809 | 273.961 | 280.265 | 355.982 | 391.575 | -- |
| 1. Investimento direto brasileiro no | 155.942 | 164.523 | 188.637 | 202.586 | 266.252 | 295.382 | -- |

| | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----|
| exterior | | | | | | | |
| 2. Investimento em carteira (portfólio). | 13.599 | 16.519 | 38.203 | 28.485 | 22.124 | 25.437 | -- |
| 3. Outros ativos (Derivativos, financiamentos, empréstimos, depósitos). | 39.974 | 40.767 | 47.121 | 49.194 | 67.606 | 70.756 | -- |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil, 2015.

É claro que há uma crescente importância dos estoques totais dos investimentos brasileiros no exterior, com um comportamento crescente que não estagnou nem como consequência da crise internacional detonada em 2008 (entre 2001 e 2013 registra-se um incremento de 470,82%). Embora os investimentos em carteira ainda sejam relativamente baixos com relação ao montante total, certamente tem evoluído de forma crescente, igual a outros tipos de ativos, em particular pelo crescimento na aplicação de derivativos, que puxam uma parte do estoque de CBE para a adoção dos instrumentos predominantes no mercado financeiro globalizado, de caráter eminentemente especulativo.

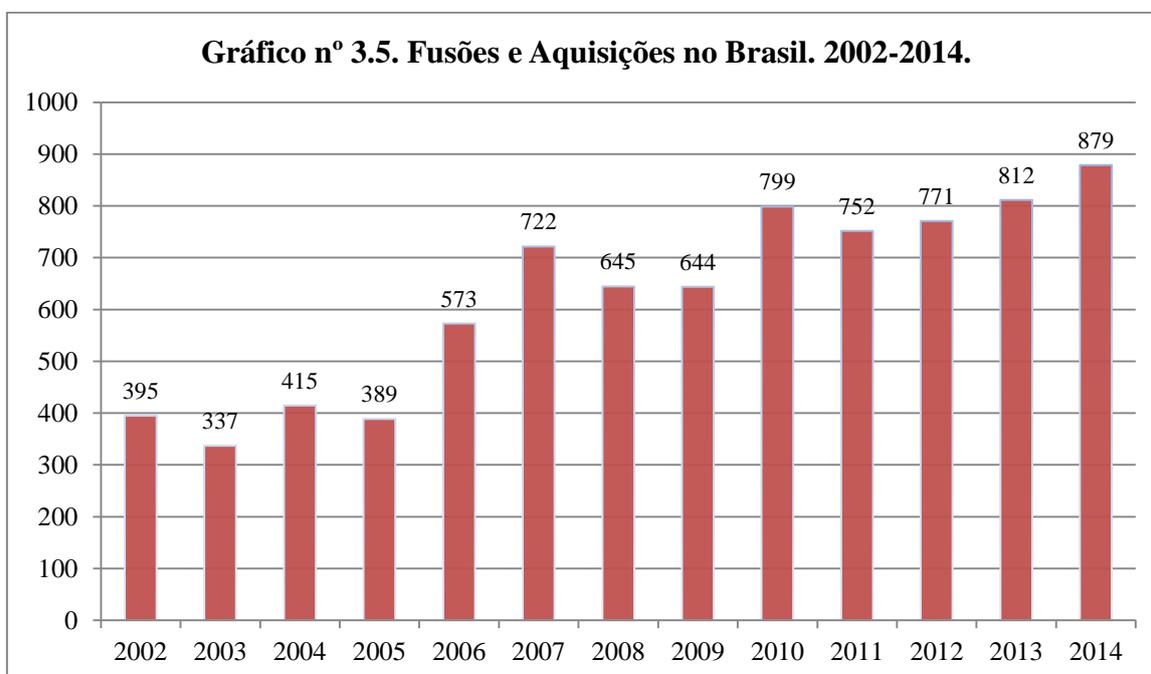
Segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o investimento estrangeiro direto oriundo “de países em desenvolvimento e economias em transição” tem adquirido maior protagonismo na última década, já que entre 2003 e 2013, a participação desses países no total dos investimentos no exterior passou de 10% a 39%, com destaque para o leste e o sudeste da Ásia (que concentram mais de 50% destas saídas de capital), assim como para América Latina e o Caribe, embora que muito atrás. (CEPAL, 2013, p. 7) Para muitas empresas dessas regiões, a internacionalização é motivada pela necessidade de acessar recursos estratégicos para superar as brechas tecnológicas e a sua falta de experiência derivada de uma inserção recente nos mercados internacionais, portanto, trata-se de uma estratégia destinada a acumular recursos e ativos que antes não estavam disponíveis.

Com relação ao caso brasileiro, a CEPAL registra uma forte tendência para a expansão dos investimentos fora do país a partir de 2003 e até 2009, com uma retração substancial entre 2010 e 2013 (o que parece contradizer os dados censitários do Banco Central do Brasil, apresentados no quadro anterior)⁴⁸. Contudo, há muitos casos que podem servir para ilustrar essa tendência: dentre os de maior volume (pelo valor da operação) tem-se o caso da compra da canadense INCO Ltda. por parte da VALE (2006), por um valor de US\$ 16,7 bilhões; destaca-se igualmente a compra da belga INTERBREW por parte da AMBEV (2004), por US\$ 4,5 bilhões. Em 2007 a GERDAU realizou duas importantes aquisições comprando as americanas CHAPARRAL STEEL e QUANEX Corp, com um valor combinado de US\$ 5,4 bilhões (ampliando suas operações nos Estados Unidos em 2008, quando se fundiu com o GERDAU MacSTEEL mediante operação de US\$ 1,4 bilhões). O setor financeiro demonstrou a tendência para a expansão, quando em 2006 o ITAÚ adquiriu o BankBoston (as sucursais brasileira e chilena) com uma aplicação de US\$ 2,8 bilhões. Em 2008 a COSAN (antecipando-se a operações de maior vulto que realizaria em 2010), adquiriu por US\$ 989 milhões a ESSO-Brasil.

⁴⁸ Em 2010 os investimentos brasileiros no exterior cresceram 14,65% com relação a 2009; em 2011, 7,39% com relação a 2010; em 2012 houve forte expansão com um crescimento interanual de 31,42% e uma queda em 2013 com crescimento de apenas 10,94%. O pico de crescimento interanual foi alcançado em 2006, quando os investimentos cresceram 44% com relação a 2005.

Neste contexto, muitas empresas optaram nos últimos anos por firmar uma presença maior nos mercados internacionais, dentre as quais podemos citar também a VOTORANTIM, a JBS, a MARCOPOLO, a WEG, a SUZANO, a CAMARGO CORRÊA, a ODEBRECHT em particular mediante sua expansão para a África. O BRADESCO, a PETROBRAS e a ULTRAPAR, figuram dentre as empresas que realizaram os maiores investimentos brasileiros no exterior entre 2004 e 2010 (HIRATUKA & SARTI, 2011, p. 23; SPOSITO & SANTOS, 2012, p. 246-259). É importante não sobredimensionar o processo; embora o Brasil responda por quase a metade dos investimentos externos realizados por empresas latino-americanas, esses montantes apenas atingem uma média de 1% como proporção dos IED realizados no mundo entre 2004 e 2008 (HIRATUKA & SARTI, 2011, p. 25).

Ademais da maior presença de capitais brasileiros no estrangeiro e de uma continuada tendência para a internacionalização de algumas empresas de grande porte, nos últimos anos, uma marcante reestruturação patrimonial tem caracterizado a economia brasileira, como resultado do maior grau de abertura em geral e da maior orientação para valorização em bolsa das empresas como forma de responder às possibilidades de alavancagem no novo contexto. Como já comentamos, a partir de 2004 até 2008, houve um crescimento expressivo das ofertas iniciais de ações por parte de empresas brasileiras buscando novos investidores, com desaceleração a partir de 2009. Importante nesse sentido foi a introdução por parte da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), em 2004, de novas regulações relativas à governança corporativa, conhecidas como ‘Mercado Novo’, que teriam criado interesse de investidores por colocar seus capitais no Brasil diante da diminuição dos riscos associados a uma alta concentração da propriedade das empresas. (ROCHA, 2013) Desde 2002 há um intenso processo de fusões e aquisições (F&A) no país, como desdobramento do processo de F&A da década de 1990 que esteve concentrado (embora não exclusivamente) nas privatizações de estatais. A tendência atual pode ser observada no gráfico seguinte:



Fonte: elaboração própria com base em dados de PwC (2014).

Ao todo, foram 8.133 operações envolvendo a compra de uma empresa por outra ou na criação de uma nova empresa a partir da fusão de duas pré-existentes, “joint-venture” ou incorporações, dentre os principais tipos de operações realizadas. Independentemente do valor

de cada operação individual, fica claro que há um intensa reconfiguração patrimonial no capitalismo brasileiro, onde o capital nacional e o estrangeiro participam de uma acirrada disputa pelo controle de empresas em setores estratégicos. A maior parte dessas operações está concentrada na região Sudeste, com uma média de 70% para todos os anos da série. Os valores envolvidos no total das operações nem sempre são divulgados, mas a informação disponível nos dá uma ideia da riqueza que circula de umas mãos para outras nesse jogo patrimonial: as F&A alcançaram o valor de US\$ 63,9 bilhões em 2010, US\$ 49,9 bilhões em 2011, US\$ 95,3 bilhões em 2012, US\$ 88,1 bilhões em 2013 e US\$ 108,3 bilhões em 2014. Mas tenha-se em mente que só em 30% dos casos foi revelado ao público o valor da operação. (PwC, 2011, 2012, 2013, 2014).

Em resumo, a internacionalização de empresas brasileiras não é um fenômeno específico da atual fase da globalização econômica; ela é expressão, desde algumas décadas atrás, do processo de internacionalização do capital que, a cada momento histórico, cria condições favoráveis para a realização e para a geração de valor em escala ampliada. No caso do Brasil, o veloz (embora tardio) desenvolvimento de suas forças produtivas a partir do segundo pós-Guerra, complexificou sua estrutura industrial e levou às empresas locais a buscar espaços de valorização fora das fronteiras nacionais, tornando as exportações de produtos industriais e os investimentos produtivos parte do processo de acumulação de base nacional. O processo se aprofundou a partir da década de 1990 quando a enorme liquidez de capital internacional impulsionou, em vários países, um movimento de fusões e aquisições que, no caso do Brasil, se especializou na privatização de empresas públicas e na aquisição de importantes indústrias por parte do capital externo.

Trata-se, em geral, de um processo histórico com mudanças contínuas e com avanços e retrocessos: algumas empresas conseguiram se internacionalizar, outras faliram; o capital estrangeiro avançou de forma a dominar parte dos mercados doméstico e externo das empresas locais, mas algumas empresas brasileiras conseguiram aprofundar sua inserção internacional de forma bem sucedida. A maior exposição das empresas brasileiras às dinâmicas da concorrência internacional, numa fase de ascensão do capital financeiro, provocou mudanças organizativas, patrimoniais e espaciais no capitalismo nacional, até então resguardado mediante políticas protecionistas que limitavam a profundidade da penetração do capital externo.

As intensas F&A dos últimos anos e a abertura de capital em bolsa por parte de um número importante de empresas são uma prova de que há uma reacomodação de forças, permanente e acirrada, no marco de um modelo hegemônico que cria oportunidades seletivamente, beneficiando certos grupos e segmentos sobre outros, em especial àqueles com potencial de inserção numa matriz globalizada em que os mercados externos são, novamente, tanto a fonte de dinamismo e inovação quanto da crise e retração da economia brasileira. Como em outros momentos da trajetória econômica do Brasil, o papel do Estado não pode ser negligenciado devido a sua atuação, muitas vezes decisiva, para orientar os processos em curso, internalizando as tendências globais em função de um projeto que também lhe favorece e preserva sua parcela de poder dentro do conjunto de forças instável, voraz e anárquico que impulsiona a globalização contemporânea.

3.3.4. Mudanças especificamente relacionadas com o setor agropecuário.

A partir da década de 1980, os múltiplos condicionantes advindos de uma conjuntura financeira e energética desfavorável repercutiram sobre o conjunto das atividades agropecuárias, porém, de forma desigual. Durante a década anterior tinha-se operado intenso processo de transformação das bases técnicas da acumulação de capital na grande agricultura, beneficiando alguns setores e lavouras, dentre eles a cana-de-açúcar, a soja e o milho, integrando fortemente estas atividades nos circuitos industrial e financeiro da acumulação de capital. No final da década de 1970 e inícios da de 1980, a agricultura brasileira de larga escala tinha mudado inteiramente suas bases técnicas, estava funcionalmente integrada à indústria e era intermediada pelo capital financeiro, em particular pelo crédito público.

Os anos 1970 e 1980 trouxeram importantes alterações para o conjunto da agropecuária. O significado, as características e as fases de tal processo são passíveis de diversas interpretações, mais uma vez existindo um intenso debate cujos desdobramentos excedem os limites de nosso trabalho. Cabe mencionar, no entanto, algumas das questões que delimitam o debate sobre as transformações da agricultura a partir daquele período, a começar pela categoria de ‘complexo agroindustrial’ como a principal ferramenta explicativa do processo segundo autores como Guimarães (1975, 1982) Müller (1982, 1983) e Kageyama & Silva (1987). Menos otimista que estes últimos, no início da década de 1990, Martine (1991) fez uma crítica à suposta eficiência dos grandes ‘complexos agroindustriais’ e evidenciou o entrecruzamento de atores e interesses que estavam redefinindo a trajetória da agricultura mediante práticas de favorecimento por parte do Estado, incluindo uma intensificação do crédito subsidiado para poucos setores que teriam como função a obtenção de divisas via exportação de produtos agroprocessados, num contexto de crise. O autor questionou o que chamou de “caificação” da análise sobre a agricultura, que afirmava a inevitável totalização desse modelo e desconsiderava a persistência de múltiplas formas de exploração agrícola no país, incluindo inúmeros pequenos produtores organizados segundo diversos arranjos socioprodutivos. (MARTINE, 1991).

Há, ainda, a posição que defende a existência de um processo continuado de “catching-up” na agropecuária brasileira desde as décadas de 1940-1950, que teria se intensificado a partir de 1980-1990 no sentido de um aumento significativo de suas capacidades de competição em nível internacional, graças a uma combinação virtuosa de fatores dentre os quais sobressaem instituições, conhecimento, disponibilidade de recursos e amplos mercados com demanda crescente, de forma a consolidar o ‘agronegócio’ no carro-chefe da economia graças a suas altas taxas de crescimento e de exportação e ao desenvolvimento endógeno nas áreas de biotecnologia e biocombustíveis, que o colocariam na liderança da nova e pujante agricultura tropical (CASTRO, 2010) dando-lhe assim um lugar proeminente nas novas dinâmicas de articulação externa.

É também nos anos 1980 e 1990 que começa ser usada a categoria de “agribusiness” (e pouco depois sua tradução portuguesa de ‘agronegócio’) como suposta nova base para explicação da dinâmica e interligação setorial por dentro da agropecuária; contudo o termo além de impreciso, tem sido objeto dos mais acalorados debates e críticas em diversos espaços, desde a academia até as instituições formuladoras da política pública. Noções paralelas como ‘sistema agroalimentar’, ‘sistema agroindustrial’, ‘cadeia’ e ‘rede’ foram introduzidas no mesmo período, sinalizando o abandono da análise setorial por parte de economistas e outros cientistas sociais, que passaram a privilegiar análises mais próximas do

esquema dos complexos agroindustriais e da heterogeneidade estrutural da agropecuária no Brasil (RAMOS, 2007).⁴⁹

Para efeitos dessa pesquisa, nos guiamos pela interpretação defendida por Delgado (2010, 2012) segundo a qual a década de 1980 marcaria o início do processo de desmonte do projeto de ‘modernização conservadora’ da maneira em que foi concebido e executado pelo regime militar, sem constituir, na sequência, uma nova estratégia de acumulação de capital na agricultura. Só a partir de 1999 configurar-se-ia uma nova estratégia de acumulação setorial. O período que estamos analisando trata-se de um momento de ‘transição’ entre dois ‘projetos de economia política’, a saber: o da ‘modernização conservadora’ da era militar (que se estende desde 1965 até 1985, aproximadamente) e o da ‘economia do agronegócio’, cuja expressão mais evidente vingará a partir da virada do século. (DELGADO, 2012, p. 77 e 89).

Há uma exaustão do modelo tal como ele foi constituído (caracterizado pela abundância de crédito público para a agricultura), e uma perda de orientação estratégica nas políticas setoriais, que são desenhadas conjuntamente, mais em função das limitações de acesso ao capital e das demandas do crescimento do passivo externo da economia, do que sobre a base de objetivos mais amplos da política econômica. No longo prazo, a nova lógica que se introduz na agricultura conduzirá à reprimarização de parte expressiva da economia brasileira.

Segundo Delgado (2012), já em 1987/1988 teve início o processo de desmonte das políticas de regulação do setor agrícola, dando lugar ao abandono das medidas de coordenação do mercado interno e de intervenção direta nos mercados agrícolas, impondo a adesão a uma estratégia de liberalização de mercados e de privatização de instrumentos de política, implementada pelos governos a partir de 1990. Nesse período foi operada a desconstrução do modelo de política agrícola anterior, mediante a abertura comercial e a extinção dos institutos por produto, como o Instituto do Açúcar e do Alcool, assim como a desativação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a diminuição do crédito público. Durante a década de 1990, verifica-se uma queda acentuada da renda, do saldo comercial agrícola e dos preços dos imóveis rurais, consequência do papel subsidiário da agricultura durante os primeiros anos de implementação do Plano Real. (DELGADO, 2012, p. 86). Durante a década de 1980 a agricultura capitalista, que havia crescido de forma acelerada nas décadas anteriores, “foi estrangida e estimulada a produzir consideráveis superávits em sua balança comercial, de modo a garantir o ajustamento da balança de pagamentos do país” (DELGADO, 2012, p. 86).

Essa estratégia foi abandonada durante a década de 1990, quando é privilegiada a completa abertura ao capital externo, sendo retomada a partir de 2000. De fato, diante do colapso dos pressupostos do Plano Real a partir de 1999, com a fuga em massa de capitais, a dramática desvalorização do real e a perda acelerada das reservas do Banco Central, voltou a ser enfatizada a estratégia de geração de elevados e crescentes saldos na balança comercial, o que se expressou no fato de que os setores agroexportadores passaram a ter um papel cada vez mais relevante e que o autodenominado ‘agronegócio’ adquirisse um status prioritário na política econômica doméstica. Segundo Delgado:

⁴⁹ A utilização nessa pesquisa do termo ‘agronegócio’ está, portanto, delimitada pelas várias críticas já levantadas. É importante não usá-lo no sentido de um ‘ator’ ou sujeito unívoco e objetivo, na medida em que ele se apresenta como um conjunto heterogêneo de atores e interesses de difícil equalização conceitual. Por esse motivo usamos a categoria entre aspas, denotando seu caráter provisional.

“Essa opção de política deu ao agronegócio um caráter de ‘imprescindibilidade’, fortalecendo sua projeção e peso políticos diante do Estado e da sociedade, e aumentando sua presença política e sua exposição favorável na mídia. Tornou-se, então, portador da proposta dominante de desenvolvimento para a agricultura brasileira que, em sua essência, tenta atualizar, para os tempos e para a ideologia da globalização, o tradicional modelo de modernização da agricultura, concentrador, excludente e destruidor do meio ambiente, predominante desde a década de 1970.” (DELGADO, 2012, p. 87).

A crise cambial de 1999 representa o final do período de transição e marca o início da reestruturação da “economia do agronegócio” (DELGADO, 2012, p. 89). Isso equivale, num sentido tanto histórico quanto teórico, a uma reorganização do “pacto de economia política” (DELGADO, 2012, 91) da modernização conservadora, estabelecido ao redor do grande capital agroindustrial, do sistema de crédito público para a agricultura e da propriedade fundiária. Embora fosse a partir de 2003 que essa ‘economia do agronegócio’ se manifestou de forma contundente, já desde o segundo governo FHC estabeleceram-se as bases para seu relançamento, mediante as seguintes disposições: a) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial, definindo ‘eixos de desenvolvimento’ e objetivando a criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao ‘agronegócio’; b) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária (EMBRAPA) para operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do ‘agronegócio’; c) uma regulação frouxa do mercado de terras, de sorte a deixar fora do controle público as ‘terras devolutas’, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas; d) a mudança na política cambial, já que a desvalorização do real tornaria o ‘agronegócio’ competitivo internacionalmente e funcional à estratégia de ajustamento externo; e) reativada a provisão do crédito rural no contexto dos planos de safra, iniciando com o MODERFROTA⁵⁰ e retomada com vigor a partir de 2003. (DELGADO, 2012, p. 94).

Uma menção deve ser feita para o fato de que, na nova “economia do ‘agronegócio’”, verifica-se um forte movimento de valorização da propriedade fundiária que por sua vez reflete o “boom” das “commodities” durante a última década e meia, o que permitiu a volta das “rendas extraordinárias” derivadas de sua posse (da terra), que virtualmente desapareceram durante a década de 1990 como consequência da abertura comercial e da estabilização monetária. No período transcorrido desde a crise cambial de 1999, observa-se uma significativa elevação do crédito rural, assim como ‘estímulos’ ao setor agropecuário como a recomposição de dívidas junto aos bancos, o restabelecimento de uma política de garantia de preços e taxas de câmbio favoráveis à exportação, aspectos que se expressaram na emergência de um novo ciclo de expansão agrícola e do preço da terra, base de estratégias especulativas no contexto de um capitalismo financeirizado. (DELGADO, 2012). Ademais, merece destaque o fato de que, nos últimos anos, há um restabelecimento importante do crédito bancário subvencionado para a agricultura, que cresceu aproximadamente 148% entre 2001 e 2010 e alcançou o equivalente de 60% do crédito concedido no auge do regime militar (entre 1979 e 1981), depois de mais de duas décadas de profunda contração. (DELGADO, 2012, p. 103).

⁵⁰ O ‘Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras’ (MODERFROTA) foi estabelecido em 2000 como um programa de financiamento agrícola do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Para o autor, na década de 2000 assiste-se a uma rearticulação de algumas atividades agroindustriais, nomeadamente carnes, açúcar e soja, que representaram 70% das exportações em 2008 e mostraram as maiores taxas de crescimento no período. O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de um ‘pacto de economia política’ baseado na grande propriedade fundiária e em determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda da terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciadas no ‘agronegócio’. (DELGADO, 2012, p. 109).

Cabe uma breve reflexão sobre o fato de que desregulamentação e abertura da política agrícola esteve acompanhada por um movimento convergente de re-regulamentação. A extinção dos institutos por produto e a redução de tarifas de importação de bens agrícolas operadas no início dos anos 1990, assim como a minguagem do crédito rural e a reconfiguração dos mecanismos tradicionais de suporte agropecuário, foi acompanhada por novas disposições visando a reinserção da agricultura nos marcos de uma economia globalizada. Destaca-se a implementação da Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991, que definiu novas bases para a política agrícola, dando maior espaço à atuação das “forças do mercado” e redefinindo o papel do Estado, ao qual caberiam, as funções de planejamento, regulação, fiscalização, controle e avaliação das atividades agropecuárias, com a finalidade de suprir necessidades e assegurar o incremento da produção e da produtividade, dentre outras questões relevantes.

A referida Lei instituiu um Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), encarregado da instauração dos Planos de Safra e cuja estrutura funcional foi integrada por Câmaras Setoriais especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e demais componentes da atividade rural (BRASIL/CASA CIVIL [g], 2015). Do Conselho participaram as principais entidades de classe existentes como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Em 1998, o MAPA criou o Conselho do Agronegócio, ao qual se vincularam as Câmaras Setoriais, como mais um espaço de interlocução entre os grandes produtores e o governo. (ZIMMERMANN, 2013).

As Câmaras Setoriais emergiram como a proposta para suplantar os mecanismos de regulamentação e planejamento pré-existent e como meios para, supostamente, avançar num novo tipo de relacionamento entre o Estado e os diferentes agentes econômicos, especialmente aqueles vinculados aos distintos complexos agroindustriais. Apesar de ter sofrido múltiplas modificações, a lei continua vigente e abrange temas variados de relevância para a legitimação da atuação do Estado com relação à política agrícola, de uma forma significativamente diferente que no passado. Tal situação parece confirmar as questões levantadas por Sassen (2008), no sentido de que as mudanças de sistemas complexos não operam mediante a simples supressão da ordem institucional, econômica e/ou política vigente, mas sim mediante um processo de atualização que avança seletivamente (e estrategicamente) na configuração de um novo conjunto de relações, que vai adaptando o seu significado a uma nova realidade.

O conjunto de transformações aqui descrito convergiu para a criação de novos marcos referenciais para a agricultura capitalista, que hoje opera em condições significativamente distintas em relação ao passado. O papel do Estado manteve-se como aspecto relevante para compreendermos a abrangência e profundidade das mudanças, já que, a despeito do desmonte da política agrícola correspondente à industrialização por substituição de importações, novos

arranjos e regulamentações tem se voltado a favorecer uma maior integração da agricultura tanto à indústria, quanto aos circuitos globais financeirizados e associados à forma específica do capitalismo contemporâneo. Assim, duas características do Estado já apontadas emergem com clareza no cerne destes processos: seu caráter estratégico-relacional e sua seletividade estratégica.

Por outra parte, Delgado (2010) tem alertado sobre os limites de uma estratégia de crescimento quase que exclusivamente atrelada ao comportamento dos mercados externos de “commodities” agrícolas, energéticas e minerais, em especial em contextos como o atual, em que fatores combinados como a crise financeira nos Estados Unidos e na Europa está atingindo inclusive à China e projeta seus efeitos pelo conjunto das economias interligadas nos planos comercial e financeiro. A baixa no preço das “commodities” operada no período recente, seja devida a excesso de oferta ou à desaceleração do crescimento chinês, afeta seriamente os países dependentes das receitas fiscais e de exportação dos produtos primários. (LAMUCCI, 2014). O Brasil das últimas décadas caminhou nessa direção e isso se traduz, hoje, em novas fontes de vulnerabilidade externa (DELGADO, 2010, 2012).

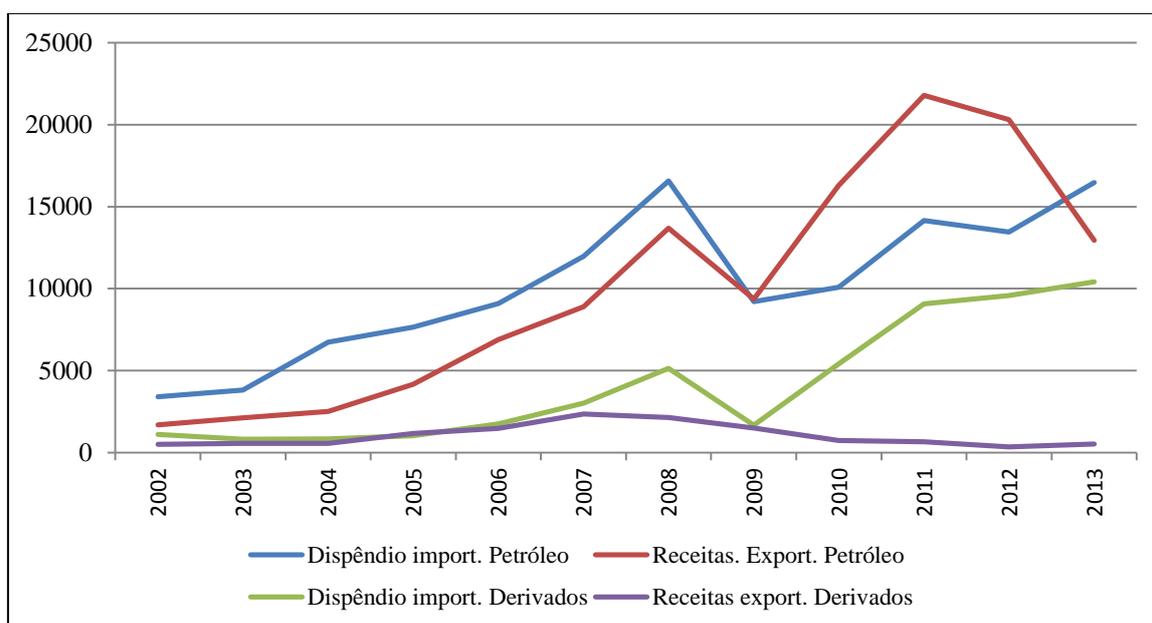
As transformações na agricultura capitalista brasileira se apresentam como uma fase do movimento geral de ajuste espaço-temporal da economia como um todo, forçada a se adaptar a um contexto de recessão global com forte financeirização e globalização produtiva. Essa análise privilegia uma visão macro que relaciona os processos globais de crise e acumulação com as mudanças nacionais e locais na dinâmica produtiva de determinados setores da economia, mas não devemos perder de vista o peso das diversas agências, públicas e privadas, que se ocupam de atualizar e produzir essas transformações. Não há automatismo: as tendências globais são politicamente construídas por dentro do Estado e, no caso da agropecuária, as mudanças verificadas nas últimas décadas são resultado da reconfiguração conflitiva e instável das forças que se equacionam dentro das classes hegemônicas e o específico pacto de política econômica que tem viabilizado, nos últimos quinze anos, a acumulação de capital numa escala ampliada e cada vez mais integrada numa nova matriz global.

3.4. A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA NO SÉCULO XXI: EXPANSÃO E CRISE (2003-2014).

A virada do século chegou com muitas incertezas para o Brasil. A crise cambial de 1999 desnudou as fragilidades da nova matriz de inserção externa imposta ao país; não se vislumbrava, naquele momento, uma saída diante da desvalorização da moeda, da persistência de juros altos e dívida pública crescente, no marco da abertura, desindustrialização e outros processos anteriormente descritos. Assim, pela terceira vez durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo brasileiro precisou recorrer a um empréstimo-ponte do Fundo Monetário Internacional (em 2002), dado o esgotamento das reservas internacionais e a dificuldade para fechar as contas públicas e garantir o serviço da dívida. Condicionais fiscais e orçamentárias vinculadas a esses empréstimos agravaram ainda mais a situação, que nem as maciças privatizações praticadas durante uma década conseguiram resolver. Esse quadro revelou a fragilidade de uma economia subitamente exposta aos ditames do capital financeiro internacional numa fase expansiva e altamente especulativa.

Por outra parte, no âmbito externo, a elevação dos preços do petróleo resultante do acirramento da crise no Oriente Médio, a partir de 2002⁵¹, incidiu sobre a importação de seus derivados no país; esse elemento, contribui para explicar o clima de instabilidade vivenciado internamente e teve reflexos sobre a matriz energética brasileira, especialmente pela retomada dos investimentos em combustíveis de biomassa, como etanol e biodiesel, que se verificaria a partir de 2003. Como podemos observar no Gráfico n. 3.6, até 2008 o dispêndio pela importação de petróleo superou as receitas por exportação, e o gasto na importação de derivados (em particular, gasolina A e óleo diesel) superou em todos os anos da série, exceto em 2005, as receitas derivadas de sua exportação. Em menor escala, é uma reedição da crise da década de 1970, que justificou a criação do Programa Nacional de Álcool (PNA). Houve, nos primeiros anos da década de 2000, uma evidente preocupação com a instabilidade do preço internacional do petróleo e, embora o Brasil contemporâneo seja menos dependente do petróleo importado do que foi há quatro décadas, essa conjuntura contribuiu para moldar as expectativas dos atores econômicos, que desde 2003 passaram a enxergar nos chamados ‘biocombustíveis’ uma alternativa à matriz energética fóssil e a canalizar investimentos cada vez maiores para a agroindústria canavieira.

Gráfico n. 3.6. Brasil: dispêndio e receitas com a importação/exportação de petróleo e derivados (gasolina e óleo diesel). 2002-2013. (Milhões de US\$ FOB)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP, 2015.

Analisaremos as características e desdobramentos do novo ciclo de expansão do complexo sucroalcooleiro, verificado na década de 2000, em parte como consequência das reformas da década anterior e em parte pela conjunção dos elementos externos até aqui descritos, que favoreceram as exportações intensivas em natureza como a principal interface

⁵¹ Em janeiro de 2002, o barril de petróleo estava cotado no mercado mundial a US\$ 19,42. A partir daquele momento, experimenta um período de alta, até atingir US\$ 75,00 em julho de 2006 e o pico de US\$ 144 em julho de 2008, com cenários que vislumbravam preços de até US\$ 400 o barril nos anos subsequentes. A crise do “subprime” deflagrada em 2008 nos Estados Unidos alterou esses cenários de forma decisiva. (BRASIL/MME/EPE, 2008, p. iv, 6-7).

entre a economia brasileira e a economia global. Entre 2003 e 2013, a agroindústria canavieira, hoje comumente chamada de ‘(agro) indústria sucroenergética’, passa por um intenso processo de reconfiguração cuja característica mais marcante é sua crescente internacionalização.

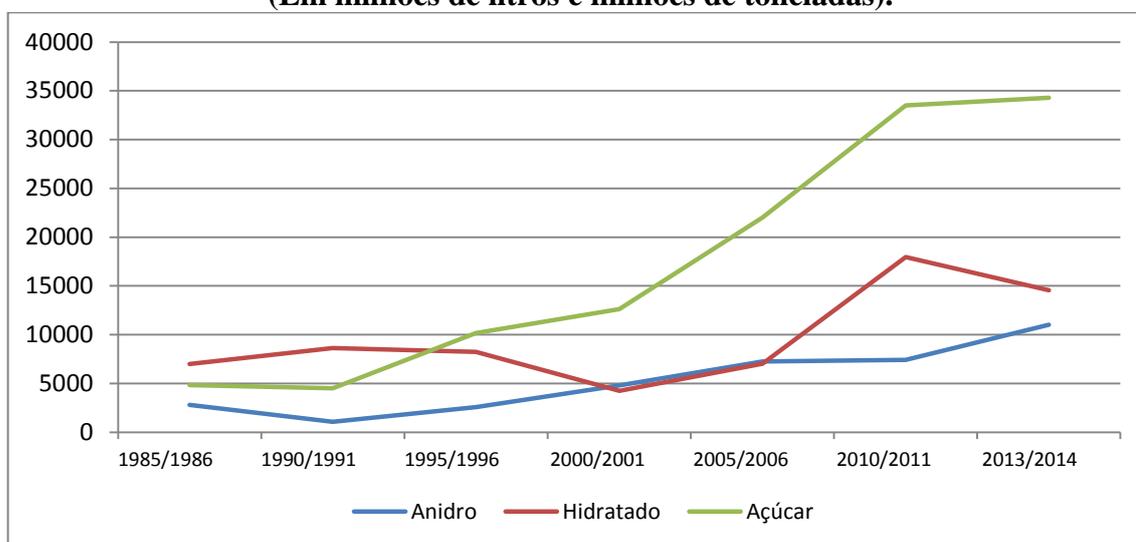
O álcool, agora rebatizado de ‘etanol’, entrou como um componente relevante da matriz energética brasileira desde a década de 1970 e ainda hoje ocupa esse lugar. No início dos anos 1970, uma população de 90 milhões de pessoas demandava anualmente 70 milhões de tep (toneladas equivalentes de petróleo); nos anos 2000, com uma população de 200 milhões de habitantes, aproximadamente, o Brasil ampliou significativamente seu nível de consumo energético passando a demandar mais de 200 milhões de tep por ano, alcançando em 2013 o impressionante valor de 260,2 milhões de tep. O setor industrial, o de transportes e o agropecuário respondem conjuntamente por 70% desse consumo total. Estima-se que, para 2030, esse consumo pode crescer até 600 milhões de tep (TOLMASQUIN, GUERREIRO & GORINI, 2007; CERDAS, 2015).

O etanol e outros produtos energéticos derivados da cana-de-açúcar contribuíram, em 2013, em quase 50 milhões de tep ao consumo energético brasileiro, ou seja, cerca de 20% do consumo total de energia no país. Esse valor supera inclusive o gerado pela hidreletricidade (13%) e perde apenas para o petróleo e derivados (40%). Algumas estimativas apontam para um incremento sustentado dos derivados de cana na matriz energética nacional até 2030. (BRASIL/EPE, 2014, p. 19-21; TOLMASQUIN, GUERREIRO & GORINI, 2007, p. 50). Esses dados permitem compreender porque o etanol ainda é tão importante no conjunto de fontes primárias de energia, hoje agregando ao quadro a eletricidade produzida nas usinas mediante a queima do bagaço da cana, o que confere mais relevância ao setor.

Durante a década de 1990, a realização de capital na agroindústria canavieira sustentou-se na dinâmica de produção e comercialização de açúcar nos mercados interno e externo, pois tanto a produção quanto o consumo e exportação desta “commodity” tiveram um comportamento favorável, combinado com uma redução dos estoques mundiais, o que fez com que os preços para o produtor melhorassem significativamente, compensando a perda do mercado de etanol combustível que se seguiu ao declínio do PNA. (EMBRAPA, 2015; Entrevista nº 6).⁵² Como vimos, foi neste período que o PNA entrou em crise e a produção de etanol ficou estagnada, com leve crescimento do etanol anidro (misturado à gasolina) e praticamente zero crescimento da produção de hidratado, pois esta última se manteve praticamente no patamar alcançado em finais da década de 1990. O seguinte gráfico mostra os dados relativos à região Centro-Sul:

⁵² Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

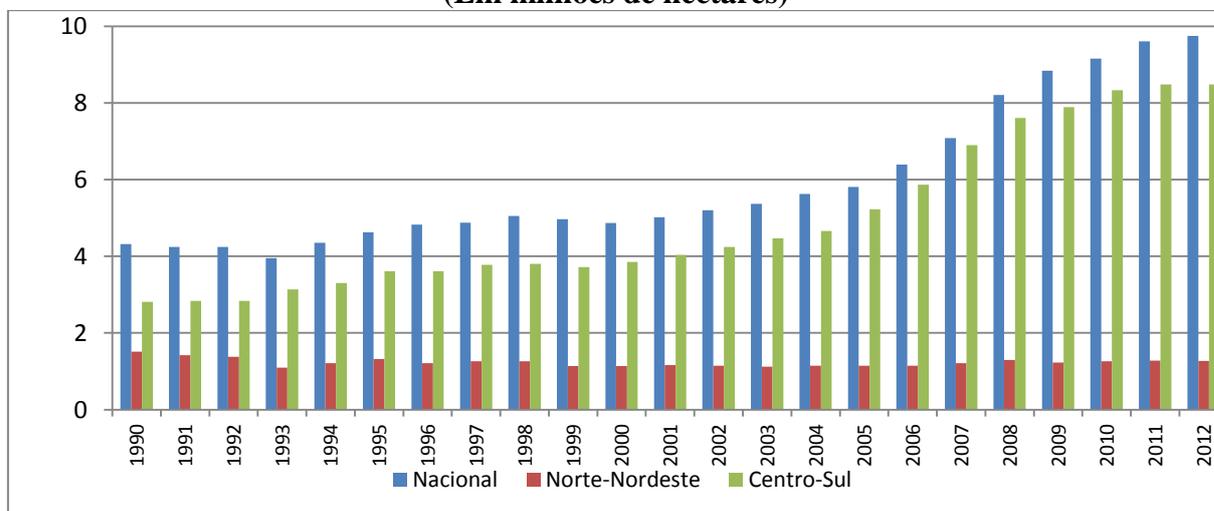
**Gráfico nº 3.7. Brasil (região Centro-Sul).
Produção de álcool anidro, hidratado e açúcar, 1985-2014.
(Em milhões de litros e milhões de toneladas).**



Fonte: elaboração própria com base em dados de UNICADATA, 2015.

A partir da safra 2000/2001, os dados mostram que há um significativo crescimento da produção tanto de álcool hidratado, quanto de anidro que, em conjunto, saltam de 9,06 bilhões de litros naquele momento para 25,3 bilhões de litros na safra 2010/2011, um incremento de 179% em uma década. No mesmo período, a produção de açúcar teve incremento de 171%, de forma que o etanol recuperou um importante papel na realização de capital no complexo como um todo. Isto refletiu na extensão da área cultivada de cana-de-açúcar, fundamentalmente na região produtora Centro-Sul. Como vimos, a implementação do PNA favoreceu a expansão da lavoura da cana-de-açúcar; da mesma forma, o recente ciclo de expansão e investimentos na agroindústria sucroenergética esteve acompanhado de uma acelerada expansão das lavouras, como podemos apreciar no Gráfico n. 3.8.

**Gráfico n. 3.8. Brasil.
Evolução da área plantada com cana-de-açúcar, 1990-2012.
(Em milhões de hectares)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados de UNICADATA, 2015.

No tocante à produção de álcool, a partir de 2010 a produção de anidro se manteve em alta, em especial pelo aumento na mistura com gasolina que passou de 20% em 2005 para 25% em 2013 (atualmente a mistura alcança 27%). Por sua parte, a produção de etanol hidratado sofreu uma baixa sensível, pois do pico de 17,9 bilhões de litros na safra 2010/2011, baixou para 14,5 bilhões de litros no período 2013/2014. (NOVA CANA [a], 2015). Durante esse período, as exportações da ASB aumentaram, tanto as de açúcar quanto as de álcool, de forma que, em 2005, as exportações canavieiras ocupavam o quarto lugar no “ranking” das exportações agropecuárias, abaixo apenas das exportações de soja, de carnes e de produtos florestais. As exportações combinadas de açúcar e álcool experimentaram um crescimento de 277,6% entre 2000 e 2005, indicando a significativa dinâmica expansiva que se instala naquele momento. (DELGADO, 2012, p. 107-108). A partir de 2008 a dinâmica no mercado de álcool começa arrefecer e as vendas totais (internas e externas) desse produto também diminuem.

Os números anteriores ajudam a dimensionar o comportamento de altas e baixas da agroindústria canvieira durante o período de desregulamentação (até finais dos anos 1990) e a partir do momento em que os mercados de açúcar e álcool passaram a operar num regime relativamente aberto (a partir de 1999). Em geral, as diversas análises sobre a trajetória da agroindústria sucroenergética brasileira durante a década de 2000, coincidem em apontar um ciclo de expansão e investimentos (E&I) na última década e meia, com dois momentos bem diferenciados: uma fase de auge entre 2000 e 2010 e uma fase de crise, desde 2010 até o momento atual. Ao longo dos períodos, observa-se uma crescente participação do capital transnacional no setor, transformando de forma significativa seu mapa patrimonial e abrindo o que poderia ser entendido como uma nova fase da agroindústria canvieira no Brasil: **sua internacionalização**, ou seja, sua plena incorporação ao mercado mundial de “commodities”, não apenas pela exportação dos principais produtos da ASB, senão, pela sua incorporação em circuitos globais de comercialização, especulação financeira e apropriação fundiária, comandados por atores cujas estratégias de acumulação de capital extrapolam os limites do Estado nacional.

3.4.1. A internacionalização da agroindústria sucroenergética no período 2003-2014.

As fases da internacionalização do complexo sucroenergético mencionadas acima são, evidentemente, um recorte arbitrário e aproximado, como qualquer periodização. Contudo, os períodos sugeridos englobam uma série de fatores que justificam o critério adotado. Assim, entre 2000 e 2010 assiste-se à abertura das primeiras empresas do setor em bolsa, ao lançamento do carro “flex-fuel”⁵³, a uma corrida de investimentos públicos crescentes no setor junto com a entrada maciça de capital internacional, à projeção de empresas brasileiras do setor para outras regiões (especialmente América Latina, Caribe e África), movimento estimulado pelos sinais auspiciosos de ampliação dos principais mercados consumidores (Estados Unidos e Europa) e apoiado por uma clara orientação política do Governo Federal.

Contrariamente, a partir de 2010, em parte como resultado da crise externa e em parte como consequência das expectativas sobredimensionadas que foram alimentadas com relação

⁵³ O carro ‘flex’ foi lançado em 2003 e imediatamente se transformou num sucesso de vendas, contribuindo decisivamente para a fase de auge do complexo sucroenergético. Devemos lembrar, contudo, que já em 1999 o governo federal tinha acordado com o setor que iria ampliar a “frota verde”, estimulando novamente a fabricação de carros a álcool por parte das montadoras. A adoção da nova tecnologia, no entanto, não foi completamente do agrado dos usineiros, que houvessem preferido um carro exclusivamente a álcool, mas o desfecho do PNA, ainda presente na memória dos consumidores, teria inviabilizado essa alternativa.

ao potencial crescimento do consumo de etanol no mundo, observamos uma crise setorial provocada pela ocorrência de abrupta instabilidade climática, a descoberta de mega-jazidas de petróleo na Bacia de Santos, o endividamento e quebra de usinas, a perda de rentabilidade e dinamismo, ceticismo e queda dos investimentos, assim como uma mudança na relação do setor com o Poder Executivo e, como resultante desse fato, a adoção de uma estratégia política distinta por parte dos produtores, no caso, representados pela UNICA. Embora mais lentamente, durante essa segunda fase o processo de internacionalização se aprofunda, marcado por novas fusões e aquisições entre grandes grupos estrangeiros e grupos nacionais, esses últimos incapazes de sanar as dívidas adquiridas durante a fase de expansão.

Analisar a internacionalização da indústria sucroenergética brasileira a partir de 2003 significa analisar o processo de internacionalização do capital, considerando, como apontamos anteriormente, a internacionalização como uma componente central de sua circulação em escalas progressivamente maiores, na direção de se constituir um mercado mundial. Gostaríamos de sugerir uma abordagem que considere as tendências sistêmicas como fatores explicativos relevantes para entender a transformação da agroindústria sucroenergética no Brasil, que em pouco menos de uma década, não só ‘mudou de donos’, senão que foi inserida numa dinâmica de acumulação de capital muito mais complexa do que no passado.

Durante grande parte do século XX, o crescimento do complexo canavieiro esteve associado ao crescimento populacional e à industrialização no próprio Brasil, sendo que a retomada do mercado externo (até ser o principal exportador mundial) só aconteceu em período recente, em finais dos anos 1960. A produção de etanol em larga escala só será realidade a partir da década de 1970; desde o PNA até a o início do século XXI, a produção esteve voltada ao mercado interno e as exportações, ocasionais, eram realizadas basicamente para escoar excedentes de produção, sem manutenção de relações comerciais no exterior. Em 1984 o Brasil exportou 850 milhões de litros, mas durante a década de 1990, os valores exportados foram economicamente inexpressivos. (BITTENCOURT, FONTES & CAMPOS, 2012, p. 5).

3.4.1.1. A fase de expansão: 2003-2010.

Internamente, a crise cambial de 1999 trouxe uma maior flexibilidade no câmbio e favoreceu, a reconstituição dos complexos agroindustriais, dentre eles o sucroalcooleiro. Verifica-se uma fase de expansão a partir desse momento, pois entre as safras 1998/1999 e 2010/2011, o Brasil eleva sua produção de cana de açúcar de 315 para 620 milhões de toneladas e, no caso do etanol, passa de 13,8 para 27,4 bilhões de litros. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 195) Esse crescimento, junto com a abertura comercial e as novas regras de concorrência, facilitou que o etanol ganhasse novos mercados dentro e fora do país: já em 2002, o Brasil era o primeiro exportador mundial do produto e, entre 2006 e 2008, responsável por 36% das exportações mundiais. Entre 2005 e 2010, 114 novas unidades produtivas são construídas no Brasil, habilitadas para a produção de etanol e açúcar. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 178).

Em 2008, as exportações brasileiras de etanol atingiram 5,1 bilhões de litros, o pico da série histórica durante os últimos 14 anos. Esse movimento de alta se explica pela adoção de políticas favoráveis aos ‘biocombustíveis’ nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, assim como por parte de potências emergentes como a China e a Índia. No caso dos Estados Unidos, foi instituído em 2005, e ampliado em 2007, um programa específico (o “Renewal Fuel

Standard”) que estabeleceu metas ambiciosas de substituição de gasolina por etanol. Por sua parte, a União Europeia estabeleceu uma “Diretiva Europeia de Biocombustíveis” em 2008.

Portanto é preciso atentar para aquilo que constitui o cerne da mudança; a internacionalização do setor, da nossa perspectiva, expressa uma tendência mais estrutural, relacionada com a dinâmica de acumulação global hoje em curso, caracterizada por uma crescente financeirização e pela integração global de cadeias de valor (agrícolas e energéticas), e pelo intenso deslocamento espaço-temporal do capital, que se expressa na expansão geográfica para novas regiões e na apropriação de novos complexos de recursos estratégicos que são chave para a resolução temporária das crises de acumulação sistêmicas.

Em escala global, os grandes capitais buscam adquirir vantagens de diversos tipos que adiem as contradições inerentes à circulação e à acumulação. Não por acaso, desde a década de 1990, tem se intensificado a entrada de capitais externos nas economias periféricas, na forma de investimentos diretos, visando vantagens tecnológicas, de mercado ou locais, essas últimas derivadas do controle de ativos estratégicos como terra, água e fontes de biomassa, pelo acesso a infraestruturas produtivas, a matérias-primas e a recursos estatais (como crédito subsidiado) e infraestruturas custeadas pelo Estado e transferidas ao capital na forma de privatizações, concessões, etc. Portanto, não é de surpreender que um produto como o etanol de cana, a partir da virada do século, rapidamente se transformasse no alvo de expectativas dos investidores externos, ávidos por encontrar novas aplicações para os capitais excedentários ou bem, a partir de certo momento, para ‘esverdear’ o perfil das corporações, principalmente aquelas envolvidas na exploração de petróleo. A ‘economia verde’ viabiliza uma exploração da natureza ainda maior, sustentada sobre um discurso de eficiência econômica, preocupações sobre a mudança climática, etc., contribuindo para a criação de complexos de biocombustíveis de escala global. O Brasil é visto como um país chave na moldagem desses complexos, que interligam múltiplos atores e beneficiam, fundamentalmente, as grandes corporações capazes de atuar na escala global envolvida.

Seguindo uma tendência já presente na economia brasileira desde a década de 1990, a abertura de capitais em bolsa atingiu a agroindústria sucroenergética logo no início da década de 2000, facilitando a entrada dessas grandes “tradings” globais. Foi o início de uma corrida efervescente que durou quase uma década e que mudou a cara do complexo sucroalcooleiro. Segundo uma pesquisa da CONAB:

“A partir de 2000, inaugurando a fase dos IPO (sigla em inglês de Oferta Pública Inicial – de ações), os grupos COSAN, Guarani e São Martinho abriram seu capital. Logo em seguida algumas das maiores ‘tradings’ agrícolas do mundo ocidental se associaram a grupos brasileiros produtores de açúcar e álcool. Só para lembrar os lances mais conhecidos: Cargill-Cevasa, ADM-Cabrera, Bunge-Santa Juliana e Dreyfus-Tavares de Melo”. (BIAGI FILHO, 2009, p. 195).

Em termos gerais, a partir de 2002 ocorre um elevado crescimento setorial⁵⁴, acompanhado por uma maior participação dos grandes grupos estrangeiros que, entre 2000 e 2010, passaram de 1% para 25% do controle patrimonial. (XAVIER, PITTA & MENDONÇA, 2010, p. 12; BIAGI, 2009, p. 197). Em 2000, a COSAN estabeleceu uma parceria com o

⁵⁴ Entre 2003 e 2008 foram construídas mais de 100 novas usinas, todas financiadas pelo BNDES, segundo informações verbais dos funcionários do Banco entrevistados.

grupo francês Union SDA; SDA, por sua vez, se fusionou com outras cooperativas francesas para fundar a Tereos, que adquiriu o Grupo Guarani em 2001. Ainda em 2002, a também francesa Louis Dreyfus Commodities adquiriu a Usina Cresciumal e em 2009 adquiriu uma das usinas nacionais mais tradicionais, a Santelisa Vale. Nasceu assim a LDC-Santelisa Vale, hoje simplesmente BIOSEV. Em outra transação importante, a Bunge adquiriu o Grupo Moema em 2010 e o maior refinador indiano de açúcar, a “Shree Renuka Sugars”, adquiriu 50,8% da Equipav Açúcar e Álcool, firmando sua presença no cenário sucroalcooleiro nacional. (JANK, 2010). Ao todo, em 2010 havia no Brasil todo ao redor de 450 usinas, controladas por 160 empresas (nacionais e estrangeiras), mas a concentração e centralização de capital estavam atuando com intensidade, no contexto da crise econômica internacional:

“At the outset of the crisis some 40 firms controlled 50 percent of the sector’s production and it was expected that this would be reduced to some six to eight within ten years with foreign participation reaching 50 percent [...] In the wake of the crisis many firms became insolvent and the rhythm of consolidation accelerated along with the participation of foreign capital, which by 2010 had already reached 20 percent”. (WILKINSON E HERRERA, 2010, p. 751).

A concentração e a centralização de capitais, tendências intrínsecas à dinâmica do capitalismo, recebeu novo estímulo da crise iniciada em 2008, favorecendo a aquisição de mais usinas brasileiras por capitais estrangeiros.⁵⁵ Segundo um estudo do grupo “KPMG Corporate Finance”, de 2000 a setembro de 2009, ocorreram 99 fusões e aquisições de usinas no Brasil. Entre estas, 45 negociações aconteceram no período de 2007 a 2009 (45,4% do total), sendo que em 22 casos ocorreu a compra de uma usina nacional por um grupo estrangeiro. (MENDONÇA, 2010, p. 21) Os processos de expansão e mudança patrimonial foram rápidos e simultâneos. As estimativas, em finais de 2010, eram que os investimentos totais no setor chegariam ao montante de R\$17,4 bilhões, com perspectivas de crescer até US\$33 bilhões em 2020. (WILKINSON E HERRERA, 2010, p. 751).

Para termos uma ideia da velocidade do processo, basta lembrar que em 2010, além da anglo-holandesa Shell (que pouco depois anunciou uma bilionária “joint-venture” com o Grupo COSAN, em 2011), estavam presentes no setor sucroalcooleiro empresas como Açúcar e Álcool Fundo de Investimento e Participações (constituído pelos fundos de investimento Carlyle/Riverstone, Global Foods /Goldman Sachs /Discovery Capital e DiMaio Ahmad), Abengoa (Espanha), Adecoagro (do grupo Soros, EUA/Argentina), ADM (EUA), Brazil Ethanol (EUA), British Petroleum (BP, Inglaterra), Bunge (EUA), Cargill Inc. (EUA), Clean Energy (Inglaterra), Glencore (Suíça), Infinity Bio-Energy (Inglaterra), Louis Dreyfus (França), Mitsubishi (Japão), Mitsui (Japão), Noble Group (China), Shree Renuka Sugars (Índia), Sojitz Corporation (Japão), Sucden (França), Tereos (França), Kuok (China), e Umoe (Noruega). (XAVIER, PITTA, MENDONÇA, 2011, p. 12) Juntas, essas empresas já eram proprietárias de mais de 100 usinas. Por outra parte, com relação à produção nacional de etanol, se em 2004 o capital estrangeiro respondia apenas por 5%, em 2011 a percentagem elevou-se para 40% e a previsão é que alcance 60% até 2016. (SCHLESINGER, 2012, p. 18).

Segundo levantamento de Assis (2014), os investimentos estrangeiros diretos no complexo sucroalcooleiro passaram de US\$ 5,4 milhões em 2004 para mais de US\$2,3

⁵⁵ É preciso lembrar, contudo, que a concentração e centralização de capitais vinha operando durante a década de 1990 e durante boa parte da década de 2000 no sentido de incorporação de grupos nacionais menores por parte de grupos nacionais de maior porte, por exemplo, a COSAN que, em 2008/2009, realizou uma série de aquisições importantes, antes de sua parceria com a SHELL vir a ser formalizada. (CORRÊA, 2012, p. 192).

bilhões em 2007. Até 2009, foram US\$ 6,3 bilhões. (ASSIS, 2014, p. 294) Trata-se de um montante significativo de recursos vindos de fora, num período curto, movimento que pode ser interpretado como uma estratégia de valorização mediante a aplicação lucrativa de capitais excedentes nos países de origem, que encontram no complexo sucroenergético uma âncora com grande potencial de realização.

A “joint-venture” entre a petroleira anglo-holandesa Royal Dutch Shell e a brasileira COSAN, lançada em 2011, foi um dos movimentos mais paradigmáticos dessa nova fase do complexo sucroalcooleiro. O novo grupo, denominado RAIZEN, já nasceu como uma das cinco maiores empresas do país em faturamento, com valor de mercado estimado em US\$12 bilhões e uma produção de mais de 2,2 bilhões de litros de etanol por ano. A constituição da “joint venture” incluiu a rede de distribuição da ESSO (EXXON no Brasil, que já havia sido incorporada pela COSAN em 2008), com cerca de 4.500 postos de gasolina, 550 lojas de conveniência, atuação em 53 terminais de distribuição de combustíveis e em 54 aeroportos. Considerando os segmentos de transporte e distribuição, a RAIZEN passou a ser responsável pela comercialização anual de aproximadamente 20 bilhões de litros de combustíveis. (XAVIER, PITTA, MENDONÇA, 2011, p. 6)

Data de 2010 outro exemplo do processo de fusões observado nesse primeiro período: a união da ETH Bioenergia (controlada pela Odebrecht), e a “Brazilian Renewable Energy Company” (BRESCO). A nova empresa, que manteve o nome de ETH Bioenergia⁵⁶, visava liderar a produção de etanol e a cogeração de energia a partir de biomassa, produzindo 3 bilhões de litros de etanol e 2.700 Gwh/ano de energia elétrica até 2012. A Odebrecht, junto com a japonesa Sojitz Corporation, ficaram com 65% do capital da ETH Bioenergia. Alguns dos acionistas da BRESCO eram Vinod Khosla (fundador da Sun Microsystems), James Wolfensohn (ex-presidente do Banco Mundial), Henri Philippe Reichstul (ex-presidente da PETROBRAS), e o BNDES-Par.

A entrada das grandes corporações petroleiras (SHELL, BP e Petrobras) sinalizou outra grande mudança no complexo. As estrangeiras buscaram estabelecer posição no que era considerado o epicentro de um potencial mercado global de etanol, motivadas pela necessidade de expandir o escopo de seus negócios diante do iminente esgotamento das reservas mundiais de petróleo e pela urgência de ‘limpar’ a imagem corporativa (basta lembrar o desastre ambiental no Golfo de México provocado pela BP em 2010). A multinacional brasileira do setor, da mesma forma que suas concorrentes, estabeleceu parcerias estratégicas mais do que empreendimentos novos. A PETROBRAS e o Grupo São Martinho (nacional), lançaram em 2011 a “joint-venture” Nova Fronteira Bioenergia, responsável pela construção da maior destilaria de álcool do país, a Usina Boa Vista, mediante investimento de R\$ 520 milhões. Assim, a participação das petroleiras vai desde a produção e comercialização até a construção de grandes obras de infraestrutura, como o ‘etanolduto’, que liga as principais regiões produtoras com o porto de Santos e com a Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, onde o álcool é misturado à gasolina.

Lembremos, a respeito, que em novembro de 2010, a PETROBRAS, em parceria com a privada Camargo Corrêa, deu início à construção do ‘Sistema Integrado de Transporte de Etanol’. Em 2013, a estatal anunciou que se retiraria da obra, contudo, ainda forma parte do consórcio responsável, integrando a Logum Logística S.A., uma sociedade por ações formada pela PETROBRAS (20%), a Camargo Corrêa (10%), a COPERSUCAR (20%), a RAIZEN

⁵⁶ Hoje rebatizada como Odebrecht Agroindustrial.

(20%) a ODEBRECHT (20%) e a Uniduto Logística (10%). Atualmente, o projeto (que recebe financiamento do BNDES) é denominado de ‘Sistema Logístico Multimodal de Etanol’ e inclui a criação, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, de corredores de transporte dutoviário e hidrovieário de etanol, que funcionará em conjunto com o sistema de distribuição já existente. Na prática, das petroleiras, a PETROBRAS e a SHELL (via RAIZEN) estão envolvidas na construção do sistema. (LOGUM, 2015). O etanolduto, como um todo, é um investimento de longo prazo, que imobiliza grandes somas de capital-dinheiro, consolidando a expansão no espaço das contradições da acumulação.

Para as corporações multinacionais, entrar no complexo sucroenergético significa, dentre outras coisas, ter acesso a grandes extensões de terra, uma parte central da estratégia de expansão e internacionalização do capital que estamos analisando. Trata-se de adquirir vantagens locacionais que viabilizem o acesso a todo tipo de recursos estratégicos sustentados pela propriedade fundiária, especialmente o crédito (público e privado) que permite ampliar o processo de concentração do capital e, portanto, aprofunda a internacionalização. Nesse sentido, as corporações detêm maior capacidade de alavancagem e isso lhes permite deslocar as concorrentes nacionais, mais frágeis em termos de estrutura financeira. Vejamos a opinião de um usineiro, com longa experiência no complexo sucroalcooleiro:

“Eu acho que daqui a poucos anos o setor vai ficar concentrado totalmente na mão dos grupos estrangeiros, a única esperança que nós como brasileiros teríamos para isso não acontecer seria que o governo enxergasse mais o produtor rural, que houvesse financiamentos do BNDES, quer dizer já há, mas precisamos que isso se sustente mais porque veja, se eu for pro Banco representando a família dona da Vertente, o Banco não vai dar importância a nós, eles vão preferir lidar com uma grande multinacional e não com uma empresa familiar brasileira. Banco vive de você pagar a conta então eles vão dar preferência à grande empresa multinacional, aí nós vamos ao Banco e como garantia oferecemos nossas fazendas, sobre as quais pesam várias hipotecas, mas a multinacional tem zero hipotecas, zero, então se a Tereos vai para o BNDES eles enxergam isso e lhe dão prioridade na análise do crédito, os R\$ 400 milhões que eles emprestam para a Tereos é merreca, mas para mim seria muito dinheiro, teria que dar tudo o que eu tenho para garantir o empréstimo”. (Entrevista nº 17).⁵⁷

Pode ser que os “R\$ 400 milhões” que o BNDES empresta para a transnacional sejam pouca coisa, como sugere a declaração anterior. Mas não por isso deixa de ser chave para as grandes corporações o acesso à dinheiro barato e seguro, especialmente crédito público subsidiado, pois isso contribui significativamente para que a grande corporação resolva a descontinuidade entre produção e circulação da qual tratamos. O crédito, assim, ‘anula o espaço pelo tempo’ e favorece o aumento de escopo e escala para o capital, algo importante para empresas que operam em escalas geográficas globais.

Nos últimos anos, o complexo sucroalcooleiro como um todo, sem diferenciação entre empresas de capital nacional e estrangeiro, acessou os recursos generosamente oferecidos pelo BNDES; embora, num primeiro momento, isso contribuiu com o auge do setor, mais recentemente se revelou como um peso e levou a que empresas de menor porte fossem absorvidas por grandes grupos, (normalmente, de origem estrangeira), diante da desaceleração do mercado de etanol e à inadimplência em que várias empresas caíram por ter especulado no mercado financeiro antes do que levar adiante os empreendimentos.

⁵⁷ Entrevista com funcionário de Usina do Grupo Guarani / Tereos, concedida em setembro de 2014.

O acesso a terra significa controle territorial e poder, assim, é uma questão estratégica para corporações que buscam contornar os impactos da crise financeira global mediante investimentos seguros e rentáveis, especialmente num país como Brasil, considerado dos poucos no mundo que ainda dispõe de vastas extensões de terra aptas para agricultura. Esse movimento se insere na tendência global de “land grabbing”, cujo objetivo fundamental é a concentração de terras para fins especulativos.

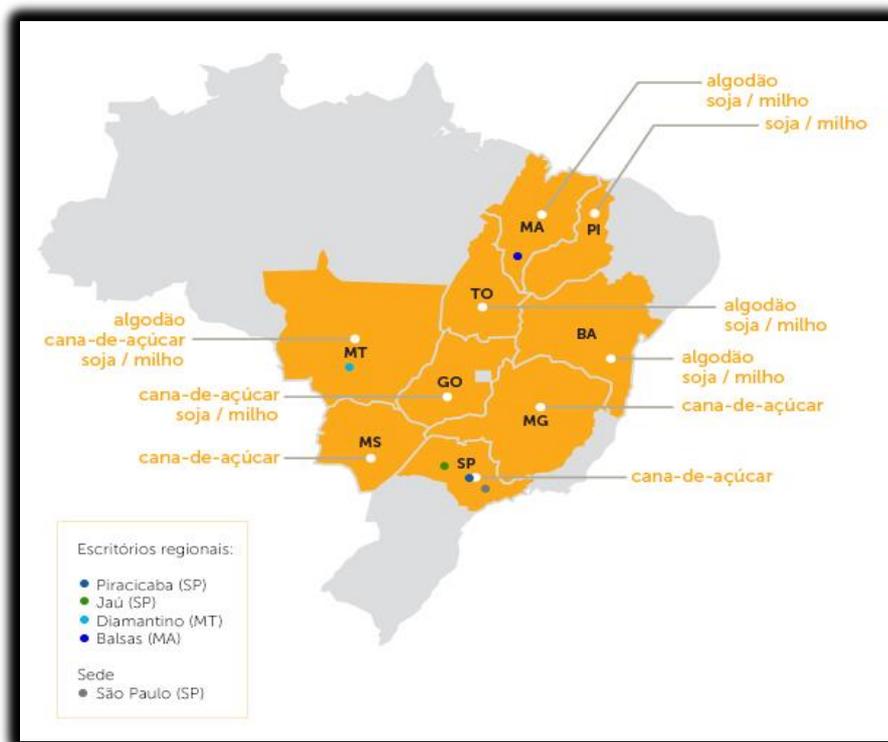
Vejamos um exemplo tirado da agroindústria sucroenergética: a COSAN, mediante sua empresa associada ‘Radar Propriedades Agrícolas’ (criada em 2008), prospecta e investe em propriedades agrícolas com alto potencial de valorização, fazendo a ponte com potenciais investidores nacionais e estrangeiros. Em 2012, a empresa declarava em sua página de internet que:

“A valorização das terras agricultáveis no Brasil deve aumentar muito nos próximos anos por conta da demanda global por alimentos e biocombustíveis. Atenta a essa tendência, a COSAN criou, em 2008, a Radar Propriedades Agrícolas, que se dedica a explorar novas oportunidades de negócio no mercado imobiliário rural brasileiro. O objetivo é comprar propriedades com alto potencial de valorização e arrendá-las para grandes operadores rurais. Depois de atingirem uma valorização considerada significativa, as propriedades são colocadas à venda. O foco inicial são terras voltadas para o cultivo de cana-de-açúcar, soja, milho e algodão.” (COSAN, 2012)⁵⁸

Segundo informação atualizada publicada pela empresa, a RADAR administra mais de 470 fazendas em oito estados do país, totalizando mais de 230 mil hectares de lavouras de cana, soja, algodão, milho e outros. A empresa declara investimentos de R\$ 2,2 bilhões e um portfólio de gestão de terras avaliado em mais de R\$ 4,1 bilhões, junto com um sistema de cadastro e análise de mais de 40 mil propriedades. (COSAN, 2015). A Figura nº 3.1, tomada da página oficial da COSAN, permite localizar os investimentos da empresa no território brasileiro e as principais lavouras desenvolvidas:

⁵⁸ A informação citada foi acessa em abril de 2012. O link não está mais disponível na Internet. Por esse motivo não consta na Bibliografia.

Figura n. 3.1. Brasil. Localização dos investimentos da ‘Radar Propriedades Agrícolas S.A.’



Fonte: COSAN, 2015. <<http://cosan.com.br/pt-br/negocios/radar/onde-estamos>>

Um total de cinco dos oito estados nos quais a empresa controla terras, tem lavouras de cana-de-açúcar; ademais do estado de São Paulo (berço da companhia), chama a atenção a presença da empresa nas áreas de expansão recente da cana, como Mato Grosso do Sul e Goiás, na região Centro-Oeste, veiculando assim a ocupação de novos territórios que são submetidos à lógica da valorização financeira, mediante a instalação de “flex-crops”, o tipo de cultivo ideal para se investir mantendo a possibilidade de realizar o capital em mercados cambiantes, globais e instáveis a partir de uma base mais sólida, o controle da terra, e sem perder o ‘ecleticismo’ do qual falava Braudel.

A tendência global, como lembra Sassen (2013), mostra que os agrocombustíveis respondem por praticamente 40% das aquisições de terra por parte de grandes corporações, algo que parece se confirmar no caso brasileiro, pois a produção de etanol em larga escala foi o que estimulou a expansão recente. Junto com a internacionalização do capital, verifica-se no Brasil uma “internacionalização da propriedade fundiária” (ASSIS, 2014, p. 293), adquirindo significativa relevância os investimentos estrangeiros no setor sucroalcooleiro. As aquisições de empresas e de terra e a introdução de lavouras de usos múltiplos (cana, soja, etc.), capazes de impulsionar a acumulação de capital e resolver momentaneamente as contradições da circulação, são um único e indissolúvel movimento que marca a plena incorporação do capital agrário à lógica do capital financeiro globalizado, sendo o ‘capital natural’ o fator indispensável na ampliação das fronteiras da acumulação.

Ampliação das fronteiras da acumulação, aqui, significa expansão da fronteira agrícola, algo que ocorre fundamentalmente em áreas de ocupação agroindustrial recente, pois nas áreas mais consolidadas, em que a terra já era cara (por exemplo São Paulo, na região de Piracicaba e Ribeirão Preto), o preço da terra triplicou nos últimos anos. Assim, dando

continuidade à tendência iniciada nos anos 1970-1980 com a ocupação dos Cerrados para a produção de soja em larga escala (SAUER & LEITE, 2012), a recente expansão da cana significa que a fronteira agrícola começa se alargar em direção ao Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul), que são regiões de terras planas, com infraestrutura e acesso a bacias hidrográficas, assim como para região do ‘BAMAPITO’ (Bahia, sul do Maranhão, sul do Piauí e Tocantins), regiões onde as terras eram menos valorizadas e que agora estão sendo alvo da especulação, um processo dos últimos cinco ou seis anos, coincidente no tempo com o início da crise financeira americana. É isso o que mostra claramente a Figura nº 3.1. A continuidade da fase de expansão da ASB, apesar da falência de muitas usinas verificada em período recente, se explica pelo sentido que tem o setor para o capital financeiro, que é a especulação com terra e com “commodities” agrícolas, algo para o qual a reforma do sistema financeiro da década de 1990 havia preparado o terreno.

O fato de que a fase de expansão do setor se alargue até 2010, apesar da crise internacional, se explica em parte pela mesma crise. É a partir de 2008 quando se acelera a concentração patrimonial da ASB, pois os capitais ociosos/excedentários que circulavam no mercado imobiliário americano, começaram a migrar e a terra passou a ser alvo de especulação financeira numa escala maior, algo que não afeta apenas o Brasil, mas também outras regiões. Em especial, a África virou a ‘menina dos olhos’ do capital financeiro internacional; nesse continente, a promoção de uma nova “green revolution” em larga escala ganha fôlego porque a terra serve como ativo econômico que permite a acumulação e circulação de capital sem custos adicionais. Quando as empresas vão pedir empréstimo nos Bancos, estes últimos decidem o montante dos recursos repassados em relação aos ativos dessas empresas, a quantidade de terras, de usinas e de investimentos. A terra vira alvo de estratégias que não são fundamentalmente produtivas, mas sim, especulativas.

Por isso não surpreende a COSAN ter estabelecido uma empresa subsidiária ocupada exclusivamente da compra e venda de imóveis rurais. A RADAR, que opera captando financiamento externo para compra, venda e arrendamento de terras, têm como um dos principais investidores um fundo de pensão de professores universitários americanos, por exemplo, e outros fundos de pensão que vêem a compra-venda de terras como uma fonte de valorização de ativos financeiros (Entrevista nº 3).⁵⁹ Portanto, o interesse não é o etanol exclusivamente, mas sim a operação de compra e venda para qualquer cultivo, em especial para aqueles que são ligados a grandes empresas como soja, milho, algodão e cana, que tão bem se adequam à lógica de acumular com o menor risco e a maior flexibilidade possível. Como comenta Delgado (2012, p. 97-99), a valorização dos preços da terra na última década está associada ao “boom” das “commodities”, no bojo de um forte ciclo de expansão agrícola em que as expectativas de obter renda fundiária se inflacionaram até limites, inclusive, irrealis.

Com relação aos pontos anteriores, observamos que a internacionalização do complexo sucroenergético traduziu-se, nos últimos anos, na maior presença internacional de empresas brasileiras buscando aproveitar a potencial criação de um mercado mundial de etanol e o movimento especulativo sobre a terra e seus recursos estratégicos. Em especial, a África, a América Central e o Caribe foram alvo de investimentos significativos durante a fase de expansão da ASB, em grande parte como desdobramento do Memorando de Entendimento entre os governos dos Estados Unidos e o Brasil (assinado em 2007), que sinalizaram para a importância de fomentar a produção e o consumo de etanol em países dessas regiões, e pelo impulso das diretrizes de consumo de agrocombustíveis no hemisfério norte. Foi a época em

⁵⁹ Entrevista com professora / pesquisadora da UERJ, concedida em março de 2014.

que o governo brasileiro adotou uma ‘diplomacia do etanol’, promovendo amplamente a cooperação para produzir agrocombustíveis e transferir tecnologia agrícola, o que também encorajou investimentos fora do Brasil. Assim, países como Angola, Moçambique, Gana, Zimbábue e Sudão (no continente africano) e Cuba, El Salvador, República Dominicana e Costa Rica (na América Latina), passaram a receber investimentos visando a construção de plantas processadoras, estabelecimento de canaviais e infraestrutura de escoamento, dentre outros itens.

Mesmo com os efeitos da crise a partir de 2008, alguns investimentos foram adiante, como a usina de etanol, açúcar e ‘bioeletricidade’ construída pela ODEBRECHT na província de Malanje (Angola).⁶⁰ A ODEBRECHT (que opera no país há mais de duas décadas) é parte da Companhia de Bioenergia de Angola (BIOCOM), da qual detêm 40% das ações, junto com a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (SONAGOL, estatal, como 20%) e o grupo privado COCHAN (40%). Em Moçambique, a francesa Tereos e a PETROBRAS Biocombustíveis possuem uma usina de açúcar na região de Sena, e desde 2011 produzem etanol, em parceria com a Petróleos de Moçambique (PETROMOC). (BIOCOM, 2015; SCHLESINGER, 2012). Em Gana, mediante acordo tripartite entre o Brasil, Gana e Suécia, a ODEBRECHT recebeu um empréstimo do BNDES (em 2010) por um valor de US\$260 milhões, para construir uma usina e produzir etanol. A “Northern Sugar Resources”, empresa ganense, fornece a matéria-prima mediante a lavoura de 30 mil hectares de cana (com transferência de tecnologia a cargo do Brasil) e o governo sueco comprometeu-se a comprar, por intermédio da AB Svensk Etanolkemi (SEKAB), todo o etanol produzido, por um período de 10 anos.

Em 2007, o grupo brasileiro “Infinity Bio-energy” anunciou investimentos por US\$90 milhões, mediante a compra de 51% das ações de uma empresa local, a Bioetanol Boca Chica. No ano seguinte, entrou em funcionamento a planta processadora de etanol, com investimentos iniciais de US\$80 milhões e novos investimentos previstos por até US\$120 milhões, com capacidade de moer entre 1 e 2,5 milhões de toneladas de cana-de-açúcar e com uma unidade desidratadora de álcool com capacidade de processar até 400 milhões de litros por ano, destinados ao mercado norte-americano.

Na Costa Rica, em 2007 foram anunciados investimentos por US\$ 20 milhões para a modernização da infraestrutura de exportação de açúcar e o etanol, um projeto que envolveu a brasileira Crystalsev, em parceria com a Liga Agrícola Industrial da Cana de Açúcar (LAICA), a principal entidade empresarial do setor no país. Também, em 2007, entrou em operação uma usina desidratadora de álcool localizada em El Salvador, com capitais da brasileira Crystalsev⁶¹, da norte-americana Cargill, da Companhia Azucarera Salvadoreña (CASSA) e ainda da brasileira PNCP Participações. Essa planta desidratadora teve um custo de US\$ 13 milhões e abastece o mercado norte-americano com 227 milhões de litros / ano. (CERDAS, 2011; SCHLESINGER, 2012).

No entanto, alguns destes investimentos não prosperaram, outros foram desfeitos e outros (a maior parte) nem sequer saiu do papel. Em 2008, aproximadamente, começou ficar

⁶⁰ A usina começou operar só em 2014.

⁶¹ A Crystalsev, uma das grandes empresas brasileiras do setor, foi desmanchada em 2009. O principal acionista da empresa era a Santelisa Vale, adquirida pela LDC em 2009, como vimos. Como a LDC é uma grande trading global, não fez mais sentido para a companhia manter uma infraestrutura de comercialização duplicada. Os ativos da Crystalsev (incluindo a participação em terminais portuários de Santos, sua participação na usina em El Salvador, etc.), foram vendidos para cobrir dívidas. (AGRONLINE, 2009).

claro que as expectativas levantadas com relação à criação de um amplo mercado global de combustíveis de biomassa talvez tivessem sido exageradas; os obstáculos normativos, técnicos, logísticos e financeiros começaram a se tornar evidentes e a crise financeira a partir daquele ano foi minando as esperanças de que mais países aderissem à iniciativa de produzir, comercializar e adotar legislações favoráveis à mistura de etanol na gasolina. Segundo a avaliação de um dos entrevistados:

“Outro aspecto é que esse setor, sob a miragem da transformação do álcool numa “commodity”, ele alavancou investimentos muito pesados nos anos 2000, eu diria que desproporcionais à dinâmica da economia alcooleira: se você vai olhar direitinho, o que cresce avassaladoramente é a exportação de açúcar, mas não a de álcool, ela é relativamente pequena com relação à produção de cana-de-açúcar. Eu acho que foi feita uma aposta equivocada de que o álcool viraria “commodity” e o Brasil viraria um grande fornecedor do abastecimento da frota europeia, japonesa e americana, isso não é verdade, as soluções energéticas no mundo estão muito mais diversificadas e muito mais autônomas desse componente, então, o setor superinvestiu, internacionalizou-se em grande parte, mas ele não tem uma dinâmica atual de crescimento, somente com essa relativa estagnação da economia de “commodities” de uns três anos pra cá, a partir da crise de 2008, e não tem o potencial de transformar o álcool numa “commodity” mundial, algo que não aconteceu e que eu acho que não vai acontecer, por várias razões”. (Entrevista nº 6).⁶²

Não é o mesmo critério do representante da UNICA entrevistado. Embora reconhecendo que nos primeiros anos houve grande entusiasmo, também afirma que eles não esperavam uma “invasão” de etanol brasileiro da noite para o dia, mas que haveria um aumento progressivo das exportações com a abertura dos mercados americano e europeu. No caso dos Estados Unidos, a UNICA esperava um crescimento gradual, conforme avançasse o programa de substituição de gasolina por etanol, que estabelecia primeiro a colocação do etanol americano (de milho) até atingir o limite de 57 bilhões de litros e, posteriormente, do brasileiro, considerado como um “combustível avançado” com relação ao primeiro. Para ele, a ocorrência de adversidades climáticas durante três safras seguidas (2010, 2011 e 2012) provocou uma diminuição na capacidade de produção pela perda de matéria prima e, no mesmo período, os Estados Unidos tiveram safras recorde de milho, aumentando a produção de etanol e inclusive exportando para o Brasil, que teve que importar mesmo com sua capacidade industrial ociosa. Esses fatores, junto com a indecisão do governo e a falta de uma política internacional sobre a transição energética, seriam, para ele, mais relevantes como explicação da crise, fora os aspectos estruturais nos principais mercados. (Entrevista nº11).⁶³

Em síntese, entre 2000 e 2010, o setor sucroalcooleiro viveu um novo ciclo de expansão e investimentos, impulsionado pela convergência de fatores internos e externos que se reforçam mutuamente, mas cuja ocorrência não segue um padrão linear, mesmo quando hoje, a certa distância, assim nos possa parecer. A desregulamentação / re-regulamentação vivenciada durante toda a década de 1990 mudou substancialmente as regras do jogo, entretanto, manteve características semelhantes ao arranjo institucional prevalecente até extinção do IAA. Por uma parte, isto deu maior liberdade aos produtores de açúcar e álcool para operar conforme as determinações de oferta e demanda e induziu intensa reconfiguração patrimonial no setor, conforme as usinas menos eficientes eram absorvidas por unidades

⁶² Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

⁶³ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

maiores ou simplesmente fechavam operações. Por outra parte, o Estado continuou a exercer papel relevante na determinação das condições gerais de realização de capital no setor, detendo controle sobre importantes aspectos regulatórios e fiscalizadores que, mesmo sem a intensidade do passado, nos impedem de falar de um afastamento do Estado e da existência de um livre mercado no setor sucroenergético. Simplesmente, isso não coincide com os dados disponíveis, que mostram um ‘mix’ entre regulamentação e abertura.

A partir de certo momento, começou a abertura de capital e a progressiva entrada de investimento estrangeiro no complexo. Os capitais vindos de fora aproveitaram a maior liberdade de movimento que o Brasil deu à movimentação financeira nos últimos anos, assim como as vantagens locais significativas que a retomada da ‘economia do agronegócio’ ofereceu às corporações e fundos de investimento: acesso a terra, recursos estratégicos, crédito público e infraestruturas produtivas e de comercialização, dentre outras. O afluxo de capital estrangeiro, de forma análoga às privatizações da década de 1990, deslocou os grandes grupos familiares tradicionais do setor sucroalcooleiro e, em poucos anos, mudou a cara de todo o complexo.

Esse conjunto de fatos é uma expressão concreta, com relação a um setor específico do ‘agronegócio’ brasileiro, de uma tendência global. Da mesma forma, como decorrência da conjuntura internacional, a partir de 2010 é possível identificar uma crise da ASB como um todo, caracterizada por elevado endividamento de grande parte das usinas, diminuição de investimentos, dificuldade de acessar fontes de crédito para novos projetos e menor dinamismo do mercado de biocombustíveis nos Estados Unidos e Europa. Até o presente, poucos países estabeleceram metas para a mistura obrigatória de etanol na gasolina e o horizonte, que em 2003 era promissório, hoje é incerto e parece que ninguém leva a sério a adoção das fontes de biomassa como alternativa energética, contrariando as expectativas dos produtores e do próprio governo. A crise do setor não é uma invenção, ela de fato está acontecendo, mas ela não é igual para todo mundo e, no capitalismo, uma crise é sempre uma forma de produzir rearranjos entre diferentes frações do capital.

3.4.1.2. A fase de crise: 2010-2014.

Apesar do auge dos últimos anos, a crise internacional, que se alastra desde 2008, colocou limites à expansão do complexo, visíveis tanto na queda da produção e da exportação quanto na desaceleração do ritmo dos investimentos. Houve, simultaneamente, a ocorrência de períodos de secas e geadas que levaram à perda de grandes quantidades de matéria prima (só em 2011, foram 150 milhões de toneladas perdidas), deixando a capacidade industrial ociosa. Esse quadro foi agravado porque durante toda a fase de expansão só se investiu em novos empreendimentos industriais, deixando os canaviais sem renovação, o que levou ao declínio de sua produtividade. (UNICA [a], 2011).

Para a UNICA, a crise é atribuída fundamentalmente à confusão da política governamental a partir de 2010 (e não aos fatores externos), quando acontece mudança de rumo expressiva na relação entre o Poder Executivo e o setor do etanol, que perde prioridade dentro da agenda governamental (UNICA [a], 2011), em grande medida pelos impactos da descoberta do ‘pré-sal’, que teve como desdobramento uma redefinição das metas de investimento. Embora a entidade reconheça que a desaceleração de investimentos não é da conta exclusiva do governo, é enfática e recorrente ao afirmar que não há uma política de estímulo inteligente e, pelo contrário, o excesso de ‘intervenção estatal’ teria afetado diretamente os interesses setoriais.

Em particular, o alvo das críticas nos últimos anos foi a decisão de manter controlado o preço da gasolina, independentemente do preço do petróleo no mercado internacional. Essa medida, ao estabelecer um teto para o principal concorrente do etanol, teria reduzido as margens de lucro conforme os custos de produção aumentavam, em especial pela incorporação de maquinário no processo de colheita e pelas exigências em matéria de remuneração da mão de obra, advindas de uma tecnificação e profissionalização e das melhores condições oferecidas aos trabalhadores braçais (cortadores de cana), cujo número está diminuindo, safra após safra, segundo os representantes do setor.

Cabe lembrar que a mecanização da colheita é um aumento na composição orgânica do capital, uma forma de contornar a crise de acumulação que, a médio e longo prazo, pode aprofundá-la e obrigar a novos ‘ajustes’ espaciais e temporais às grandes empresas envolvidas no complexo, conforme a taxa de lucro decresce novamente. Ademais da questão do preço da gasolina, o estímulo à indústria do automóvel foi qualificado como ‘excessivo’ pela entidade já em 2011, porque levou ao aumento de forma desproporcional da frota com relação à capacidade de produção de etanol, que naquele ano ficou 20% abaixo de sua média histórica. Na época, a UNICA também criticou a decisão do governo de colocar a PETROBRAS no mercado de álcool, o que foi visto como o resultado da falta de uma política coerente sobre energia de biomassa.

Seja como for, é fato que as exportações de etanol caíram abruptamente a partir do pico de 2008, as importações aumentaram (mesmo que conjunturalmente), o preço de produção subiu e as margens de lucro ficaram reduzidas e, houve uma desaceleração dos investimentos agroindustriais e no setor de máquinas e equipamentos para o fabrico de álcool, afetando os diversos elos da cadeia. O crédito do BNDES para novos projetos praticamente parou, se comparado ao período de auge, quando mais de 100 novas unidades foram construídas e, contrariamente, houve um movimento de quebra generalizada. Até 2008, o setor cresceu a um ritmo de 10% ao ano, a partir daquele ano ele cresceu a um ritmo de 3% e os novos investimentos concentraram-se na consolidação financeira e societária, reduzindo o número de empresas e concentrando a estrutura do capital. Estima-se que, até março de 2014, 40 usinas fecharam e outras 15 sinalizaram o possível encerramento de atividades, o que teria redundado em 50 milhões de toneladas de cana sem moer. (NOVA CANA [b], 2014). Por outra parte, estima-se que o endividamento total do setor está em aumento, passando de R\$39,2 bilhões na safra 2012/2013 para R\$42,4 na safra 2013/2014 e um acumulado atual de mais de entre R\$ 50 e R\$ 60 bilhões. (ARAÚJO, 2014; NOVA CANA [c], 2015)

Matéria jornalística do Jornal Nacional, da Rede Globo, divulgou os seguintes dados sobre a crise da ASB (no estado de São Paulo): entre 2008 e 2014, 58 usinas fecharam; as dívidas setoriais alcançaram mais de R\$ 2 bi; a produtividade das áreas agrícolas caiu 8% em 2014; os preços do açúcar (devido ao aumento da produção para compensar a queda das vendas de etanol) caíram pela metade entre 2010 e 2014; houve mais de cinco mil demissões no setor de máquinas e equipamentos (REDE GLOBO, 2014).

No entanto entendemos a crise como parte de um processo de interações entre os âmbitos nacional e supranacional e, em última instância, desde o ponto de vista das grandes corporações, ela não é necessariamente uma má notícia: a internacionalização da ASB vem se expressando como centralização de capitais em favor dessas corporações. Em dado momento, aqueles grupos capazes de resistir à queda temporária dos lucros podem tirar proveito da falência de outrem e consolidar ainda mais o setor em termos patrimoniais. A ASB permanece muito fragmentária, havendo ainda espaço para a centralização de capitais, algo que é visto

como um passo necessário e positivo por tomadores de decisão, tanto públicos quanto privados. (Entrevistas nº10 e nº11).⁶⁴

Um estudo do Banco Itaú, publicado em agosto de 2012 (BANCO ITAÚ BBA, 2012), mostrou as grandes disparidades na situação financeira dos grupos corporativos, de acordo com seu porte. Segundo o documento, os grandes grupos estrangeiros do Centro-Sul mostravam a melhor situação financeira, garantida pelo pleno acesso a capital. Por outro lado, uma parte dos grandes grupos nacionais estaria endividada, mas em níveis adequados. O estudo afirma que aproximadamente 34% dos grupos (todos eles nacionais) estariam em situação financeira delicada ou precisando mesmo de fusão / aquisição.

Assim, a crise se traduziu num intenso processo de concentração de capital, cujos impactos se expressam no fato de que, se em 2005/2006 os maiores 10 produtores respondiam por 30% da moagem total de cana, em 2010/2011 essa percentagem tinha aumentado para 43% do total. No mesmo período, os primeiros cinco produtores passaram de 77 milhões de toneladas de cana moída, para 184 milhões de toneladas.⁶⁵ Portanto, é a partir de 2009 que o processo de consolidação setorial se dispara, sendo 2010 o ano que registrou maior número de operações. Em termos da desnacionalização do setor, esse quadro pode se aprofundar se a SHELL decidir exercer o direito de comprar 100% do capital da RAIZEN até 2020, eliminando de vez a COSAN. (O GLOBO, 2013). Por isso tudo, não se estranha que o Jornal O Globo manifestasse, em matéria publicada em abril de 2013, que:

“Bandeiras estrangeiras, sobretudo americanas, francesas e inglesas, tremulam nos mastros das usinas de açúcar e álcool do Brasil, que iniciou esta semana na região de Ribeirão Preto, interior de São Paulo, a colheita da maior safra de cana-de-açúcar da História. Enfrentando uma crescente desnacionalização, o setor atingiu no ano passado uma marca impressionante: os estrangeiros foram responsáveis por 33% da produção brasileira de açúcar e álcool. Em 2010, a participação era de apenas 12%. Em 2006, quando o processo de internacionalização começou, a presença dos estrangeiros era de somente 3%. Nessa velocidade, a estimativa é que em breve o setor será totalmente dominado pelo capital externo”. (O GLOBO, 2013).

Esses fatos são uma indicação bastante eloquente de que o processo de concentração e centralização de capital está relacionado com a crise sistêmica e a necessidade de ‘ajustes’ espaço-temporais que permitem aos grandes “players” uma saída, mesmo que temporária, para as contradições da realização de capital em escala continuamente ampliada, considerando a origem dos capitais e o fato desses investimentos serem feitos numa conjuntura aparentemente desfavorável, o que não desencoraja às grandes empresas para avançar na oligopolização do complexo sucroenergético. A crise não é a mesma coisa para todos. Um bom exemplo disso diz respeito a gigante da construção civil e engenharia ODEBRECHT, que entrou no negócio do etanol em 2007 quando fundou a empresa subsidiária ETH, posteriormente rebatizada como ‘ODEBRECHT Agroindustrial’. Esta empresa teve vários

⁶⁴ Entrevistas com funcionários do DEBIO/ BNDES e com membro da UNICA, concedidas em junho e julho de 2014, respectivamente.

⁶⁵ Para o representante da UNICA entrevistado, contudo, apesar do processo de concentração de capital ter sido intenso, ainda o setor é pouco consolidado. Para ele, enquanto que as quatro grandes “tradings” que operam no complexo soja concentram 70% ou mais do setor, os quatro maiores grupos do complexo sucroalcooleiro não controlam 25% do mercado. Para ele, a consolidação patrimonial é positiva pelos ganhos de escala que traz e afirma que a UNICA favorece essa tendência. A mesma opinião foi compartilhada pelos representantes do BNDES.

anos seguidos de prejuízo conforme avançava na incorporação de usinas, mas já em 2013/2014 começou divulgar dados satisfatórios sobre os lucros gerados por suas operações sucroenergéticas. O resultado positivo veio fundamentalmente pela geração de eletricidade a partir do bagaço, reforçando a tese de que os grupos com maior capacidade operacional e diversificação de atividades, ‘surfam’ melhor as ondas da crise. Algo semelhante observa-se com relação à RAIZEN, que declarou lucro líquido de R\$922,8 milhões em 2014, contudo:

“A área de distribuição de combustíveis, a RAIZEN Combustíveis, trouxe impacto positivo ao resultado, ao registrar no período um lucro líquido de R\$401,9 milhões, 15,4% maior. Já o negócio de processamento de cana de açúcar, a RAIZEN Energia, teve perda líquida de R\$87,5 milhões no período, ante um prejuízo de R\$115,4 milhões no mesmo período do exercício [fiscal] anterior”. (BATISTA & MEIBAK, 2015)

Outros exemplos nessa direção: em 2013, a ADECOAGRO, do megainvestidor americano George Soros e pertencente ao quadro de associadas da UNICA, inaugurou uma usina de etanol em Ivinhema (MS), investindo R\$ 1,8 bilhões, algo que poucos grupos nacionais poderiam ter se permitido. Nesse mesmo ano, enquanto muitas usinas estavam fechando as portas, a COSAN anunciava uma receita líquida de R\$ 30 bilhões em março de 2013, um incremento de 28,3% com relação ao mesmo período do ano anterior (UNICA [b], 2013) Mesmo assim, empresas de grande porte, como a Monsanto (que tinha duas empresas voltadas à pesquisa, a CanaVialis e a Alellyx⁶⁶, a primeira de melhoramento genético e a outra de biotecnologia aplicada à cana-de-açúcar), manifestaram a intenção de sair do setor. (BATISTA, 2013). Segundo pesquisa relativa ao tema:

“The global financial crisis brought significant changes to the sugarcane industry in terms of the patterns of expansion that had been traced over previous years. Taking advantage of the increase in the value of the Brazilian Real (R\$), many sugarcane plants took out cheap loans in US dollars and used the funds to speculate in foreign exchange derivatives. When the dollar’s value rose again in relation to the Real, many factories went bankrupt and the sector accumulated more than R\$4 billion in losses. Companies stopped investing in, for example, the renewal of sugarcane plantations, crop handling and fertilization, which are needed to maintain high production levels. This is why in January 2012, the Brazilian government released R\$4 billion in funds to be used specifically for plantation renewal. In addition to the decline in productivity levels, we have observed the monopolistic internationalization of the sector, an increase in the need for subsidized credit, the expropriation of small producers and indigenous peoples land and the substitution of food crops with sugarcane”. (XAVIER, PITTA, MENDONÇA, 2012, p. 4)

No momento em que a crise estoura a partir de 2008, a imprensa especializada começou narrar a ocorrência de múltiplos casos em que as usinas de açúcar e álcool perderam em operações com derivativos de câmbio. As perdas enfraqueceram boa parte das companhias que tinham endividamento em dólar e alavancagem em relação à geração de caixa operacional

⁶⁶ Essas duas empresas foram criadas pela Votorantim e vendidas depois à Monsanto. A criação das novas empresas, por sua vez, se alimentou dos profissionais que trabalharam no Projeto Genoma da Cana, financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP. Segundo informação fornecida por um dos entrevistados, o conhecimento gerado pelo Projeto Genoma da Cana saiu “muito barato” para a Monsanto, que se aproveitou do financiamento público à pesquisa para iniciar suas próprias investigações biotecnológicas no Brasil.

por conta dos projetos de “greenfield” recém-instalados ou em processo de instalação. A primeira consequência disso foi aprofundar o processo de consolidação no setor sucroalcooleiro, levando a que inclusive os grandes grupos nacionais como Santelisa Vale e Moema, fossem colocados à venda. A segunda consequência foi a interrupção de dezenas de projetos de expansão e de instalação de novas unidades, enquadrados durante os anos do “boom”.

A difusão crescente do uso de derivativos fez o patrimônio de muitas empresas, simplesmente, ruir da noite para o dia, enquanto que as dívidas dispararam. Um caso emblemático foi o da Santelisa Vale⁶⁷, que teve perdas de quase R\$ 380 milhões com empréstimo com duplo indexador. A Santelisa, e outras empresas que fizeram o mesmo, tomaram empréstimos pagando juros em reais ou a variação do câmbio, o que fosse melhor, num momento em que o dólar não parava de cair, em 2007 e no início de 2008, de maneira que conseguiram pagar juros por baixo do mercado em reais, mas assumindo o risco cambial com derivativos. Segundo jornais da época:

“O grupo contraiu dívidas de R\$ 1,2 bilhão durante o processo de fusão. Metade dessa dívida foi liquidada e a outra parte, R\$ 600 milhões, tinha duplo indexador. Por causa do empréstimo, a empresa estava com posições vendidas em reais quando o dólar explodiu, passando de R\$ 1,559 em 1º de agosto de 2008 para R\$ 2,536 no dia 4 de dezembro, aumento de 63%. Atualmente, a Santelisa, o segundo maior grupo do país e com dívidas de quase R\$ 3 bilhões, está em processo de incorporação pela francesa Louis Dreyfus”. (JORNAL CANA, 2009)

Outros grupos como Cerradinho, Copersucar, Moema, Itamarati e Nova América foram afetados por perdas com derivativos cambiais, embora os montantes não fossem revelados. Contudo, a exposição ao mercado global de derivativos demonstrou ser prejudicial a médio prazo, a despeito dos ganhos obtidos no curto prazo no jogo do câmbio e dos juros. Nesse mercado, ganham os grandes grupos capazes de arcar com dívidas ou perdas imprevistas, que detêm um conhecimento maior das regras do jogo e uma resiliência diante de perdas conjunturais pela diversificação corporativa e a escala de atuação, tanto em termos geográficos quanto mercantis. Os fenômenos vivenciados no caso específico do setor sucroalcooleiro no Brasil podem ser explicados como uma expressão local (nacional) do processo de internacionalização produtivo/financeira do capital americano e europeu.

Claramente, essa afirmação não equivale a estabelecer uma lógica mecânica ou autoexplicativa dos fatos, mas nos permite observar as tendências gerais do processo de acumulação e formação de um mercado mundial progressivamente mais extenso e interdependente, no qual os capitalistas se engajam permanentemente e que, no caso brasileiro, têm sido intenso no decorrer das últimas duas décadas. Parece que a tendência para a hegemonia do grande capital transnacional na agricultura empresarial é irreversível e se constitui como uma projeção ou desdobramento da intensiva ampliação do capital estrangeiro na economia brasileira a partir da década de 1990.

Embora esse capital já estivesse presente no setor canavieiro desde décadas atrás, durante a ‘modernização sem mudança’ do século XIX e durante a fase de expansão do PNA (EISENBERG, 1977; RAMOS, 1999; JANK, 2010), nada se compara em profundidade e

⁶⁷ A Santelisa Vale foi resultado da união entre a Santa Elisa, de Sertãozinho (SP), a Vale do Rosário, de Morro Agudo (SP), e outras cinco usinas.

abrangência à entrada atual desses capitais num complexo que, até poucos anos atrás, era ainda dominado pelo capital agrário tradicional, de origem familiar e vinculado às velhas formas da política, da gestão empresarial e do patrimonialismo estatal. Contudo é necessário estabelecer os padrões da mudança e da continuidade no setor sucroalcooleiro, e isso significa entender a mudança mais como adaptação que como ruptura.

Mesmo com a entrada das grandes “tradings” e multinacionais petroleiras, fundos de investimento e bancos comerciais, há toda uma estrutura de concessão seletiva de privilégios e criação de condições para a acumulação, da qual sabem aproveitar muito bem essas empresas, associadas ao capital familiar nacional, possivelmente, mais por uma questão de conveniência do que de necessidade. Uma vez firmes no controle dos mercados nacional e global de açúcar e etanol, facilmente poderão prescindir dos parceiros nacionais, não mais necessários para o controle do negócio.

Há quem afirme que os grandes capitais externos só mantém sua aliança com grupos nacionais, motivados pela necessária curva de aprendizado ao se entrar num negócio já estruturado, assim como pela impossibilidade que os estrangeiros comprem ou aluguem terra no Brasil para além de certo patamar, estabelecido por lei e sendo necessário que exista, inclusive, autorização do Congresso Nacional para que o estrangeiro possa realizar a transação. Se essa restrição não existisse, possivelmente já teríamos assistido a uma desnacionalização em massa das terras no Brasil, cuja sucessão teria passado dos grandes latifundiários tradicionais para os grandes latifundiários modernos e integrados ao mercado global especulativo. (Entrevista nº 17)⁶⁸

Em suma, a internacionalização do complexo sucroalcooleiro mostra duas fases diferenciadas, comumente identificadas como de ‘auge’ e de ‘crise’, cujos limites temporais são relativos e que são produtos, ambas, das mesmas tendências estruturais subjacentes. É necessário levar em consideração que quando falamos em ‘crise’ devemos ir além do senso comum e muito em especial da conceituação desse termo realizada pelos próprios atores econômicos e políticos, sejam eles usineiros, fornecedores ou seus representantes, que equipara a crise com algo negativo, indesejável, que deve ser ‘superado’. Para nós, falar em crise significa falar de ‘crise de acumulação’, um processo indissociável da expansão capitalista que, na fase atual do desenvolvimento sistêmico, se expressa na internacionalização crescente do capital e na destruição dos capitais de menor tamanho e composição orgânica por aqueles em franco movimento de expansão global.

O capitalismo não passa por crises: ele mesmo é crise, constante ruptura e reagrupação na corrida pela acumulação sem fim, à qual se opõem, inevitavelmente, as barreiras temporais e espaciais à circulação de capital, ainda numa fase de alta finança globalizada. Desde a perspectiva da internacionalização do capital, a crise é ruim para uns, e boa para outros. No caso da agroindústria sucroenergética brasileira, as tendências em curso mostram quem está sendo o ganhador nessa intensa reconfiguração setorial. Contudo, os grupos nacionais também estão tirando proveito da associação com o capital estrangeiro, pelo aumento na escala dos negócios e pela introdução de novas práticas de ‘governança corporativa’ que alinham o capitalismo agrário brasileiro com os padrões internacionais dominantes e favorecem uma ampliação na escala dos lucros das companhias.

⁶⁸ Entrevista com representante de Usina do Grupo Guarani / Tereos, concedida em setembro de 2014.

É importante ressaltar que algumas poucas usinas nacionais de porte médio estão conseguindo resultados financeiros positivos apesar da crise que afeta o setor; trata-se de empresas ainda geridas familiarmente, que operam poucas unidades e estão verticalmente integradas, controlando até 80% do fornecimento de matéria-prima (BATISTA, 2015). Dentre esses grupos estão o BAZAN, ZILOR e COLOMBO, também associados à UNICA e cuja estratégia tem sido em termos gerais a de um endividamento menor e a manutenção de estruturas de propriedade e gestão tradicional, de cunho familiar. É um grupo reduzido de usinas (algo como uma dúzia) e resta saber se conseguirão seguir independentes ou terminarão como tantas outras, sendo absorvidas por grupos maiores, de origem estrangeira.

Um comentário final deve ser feito com relação ao fato de que a internacionalização da ASB não significa que o etanol, de fato, tenha aumentado suas chances de se transformar numa “commodity” energética capaz de resolver a equação do capitalismo no tocante à segurança energética. A relação do etanol com seus dois produtos ‘concorrentes’, o açúcar e o petróleo, está longe de ser uma relação pacífica e afeta a viabilidade do etanol duplamente: por um lado, porque a instabilidade dos preços mundiais do açúcar reflete-se com frequência no volume de etanol produzido (quando o açúcar remunera melhor, os produtores preferem esse produto, que já tem um mercado consolidado) e, por outro, porque as oscilações nos preços do petróleo atingem o coração do etanol como alternativa energética, especialmente nos transportes, como o demonstra a queda abrupta do preço do barril de petróleo no último ano, fazendo com que mercados potenciais como o americano e o chinês recuem em sua tentativa de incorporar o etanol de forma massiva a suas respectivas matrizes energéticas. Isso tudo sem contar com que o carro flex, fora do Brasil, não se universalizou e que a situação financeira de grande parte dos grupos da ASB impede que estes realizem os investimentos necessários para a transição para o E2G, limitando ainda mais suas possibilidades de se apresentar como alternativa crível no cenário global das energias limpas. Estes e outros obstáculos à ‘comoditização’ do etanol surgiram com mais força nos últimos anos, no contexto da fase de crise setorial que estamos comentando.

CAPÍTULO IV – REFORMAS, REORGANIZAÇÃO SETORIAL E GRUPOS CORPORATIVOS MULTINACIONAIS NA INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA.

Nos capítulos anteriores, avançamos na abordagem de questões colocadas, alternativamente, nas dimensões geral e específica da análise, mostrando o contraponto constante entre ambas. Esta trajetória analítica está ancorada numa abordagem que entende a simultaneidade do global e do nacional/local como constitutiva das dinâmicas de expansão e internacionalização do capital. Assim, no capítulo precedente, fechamos com um balanço do ciclo de expansão e investimentos (E&I) vivenciado pela agroindústria sucroenergética brasileira, cujo desdobramento mais significativo se expressa no acelerado processo de internacionalização dos últimos anos. Para entender esse novo ciclo de expansão setorial, é necessário se deter na análise das mudanças relativas à regulação da agroindústria canavieira e seus principais mercados (o de açúcar e, especialmente, de álcool) a partir da década de 1990, assim como nas mudanças organizacionais no setor. Abordamos o tema brevemente nas páginas anteriores, mas agora vamos tratá-lo com detalhe.

4.1. MUDANÇAS RELATIVAS À (DES) REGULMENTAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA E SEUS REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO SETORIAL.

As mudanças relativas à regulação da ASB e dos mercados de açúcar e álcool, assim como aos arranjos político-institucionais que os sustentaram durante quase seis décadas, podem ser lidas como parte de um processo de reestruturação do capitalismo brasileiro dentro do qual mudaram tanto as dinâmicas de inserção econômica do Brasil no mercado mundial, quanto a forma em que o Estado intervêm, seleciona, articula e dinamiza um certo projeto hegemônico, durante uma determinada época, e suas respectivas estratégias de acumulação. Os percalços do processo, contudo, não permitem falar de um projeto claramente pré-definido; ele foi sendo construído aos poucos e com frequência recorrendo a formas de negociação, gestão, conhecimentos e práticas já utilizadas no passado, que são reconstituídas em novas condições.

A exaustão do arranjo que vigorou até aquele momento possivelmente guarda relação mais com o fato de ele não dar mais conta das tensões e interesses de classe que perpassavam o planejamento estatal da agroindústria canavieira, do que com a existência de uma direção clara por parte dos gestores públicos ou mesmo dos empresários, estes últimos também divididos sobre a orientação desejável da política. O apelo genérico para a ‘desregulamentação’, que nortearia as ações estatais e as estratégias de uma boa parte do empresariado a partir dos anos 1990, oculta mais do que revela, sendo indispensável atentar para a especificidade em que tal apelo se materializou, entendendo que os novos ‘arranjos’ produzidos expressam uma equação do ‘equilíbrio instável’ dos interesses em pugna. Como Poulantzas já tinha sugerido, as contradições de classe se expressam, sempre e ‘necessariamente’, de uma forma específica por dentro do Estado, constituindo o substrato que alimenta a própria ação estatal. (POULANTZAS, 2000 [1978]).

Até a década de 1990, a agroindústria sucroalcooleira poderia ser caracterizada como um setor estruturado em função de uma lógica burocrática de realização dos lucros, atrelada às formas de planejamento e controle estatal centralizado, com alta heterogeneidade produtiva e com baixíssima capacidade de aproveitamento de subprodutos do processo de produção,

cuja competitividade estava baseada nos baixos salários e na expansão quantitativa e que era basicamente constituído por grandes empresas regionais de origem familiar. A integração ao mercado mundial se dava apenas pela exportação de açúcar, também controlada pelo Estado. (BELIK & VIAN, 2002).

A partir daquele momento, teve início um processo de desregulamentação setorial marcado por conflitos entre os diversos agentes (públicos e privados) sobre a efetivação da abertura setorial, suas consequências e arranjos, sendo que alguns segmentos dentro do próprio complexo lutaram ferrenhamente pela manutenção das condições preexistentes e outros, contrariamente, pela instauração do ‘livre mercado’, que lhes permitisse realizar sua capacidade de crescimento e investimento acima da média do setor. (BELIK & VIAN, 2002, p. 69-70). Pode se dizer que a ‘desregulamentação’ da agroindústria canavieira foi espelhada por um processo de ‘re-regulamentação’, mediante o qual, outra institucionalidade foi sendo criada e novas regras do jogo definidas, tomando como base, em muitas ocasiões, os arranjos anteriores (BACCARIN, 2005). Mais do que um mero trocadilho de palavras, falar desta dinâmica de ‘desregulamentação’ e ‘re-regulamentação’ reflete o fato de o processo não ser neutro, havendo muitos interesses e forças ativas que demandavam não a retirada do Estado, mas sim seu reposicionamento a fim de garantir a continuidade da acumulação em novos patamares.

As reformas dos anos 1990 configuraram uma nova estrutura técnica e organizacional para o setor, redefinindo as condições de sua competitividade. Destaca-se que a intervenção estatal teria apenas mudado de foco e de intensidade pois apesar do viés ‘liberal’ das reformas, o setor como um todo continuou a ter uma “enorme dependência em relação às decisões emanadas diretamente pelo Estado e, indiretamente, por suas agências reguladoras”. (BELIK E VIAN, 2002, p. 70). A Constituição de 1988 estabeleceu que o planejamento estatal fosse tão somente indicativo, não sendo obrigatório que os capitalistas aceitassem as decisões emanadas do Estado na moldagem de suas estratégias de acumulação (BACCARIN, 2005, p. 120). O que observamos não é um enfraquecimento e sim uma reorganização da intervenção do Estado que, em muitos casos, continua sendo a peça-chave para garantir a acumulação de capital, algo que pode ser dito muito em especial com relação à agroindústria sucroenergética, mas também de forma extensiva, com relação ao conjunto da agropecuária patronal (embora cada caso precise ser estudado em suas especificidades).

Efetivamente, de maneira convergente às mudanças relativas à desregulamentação da agricultura capitalista, neste período houve mudanças na forma em que o Estado passou a encarar a política agrícola. Como vimos no capítulo anterior, a formação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) em 1991, favoreceu a formação de Câmaras Setoriais como espaços de deliberação e tomada de decisões envolvendo o Estado e os produtores, criando assim as bases para uma nova dinâmica para a representação de interesses. Mesmo quando nos anos 1990 estas Câmaras não funcionaram bem, por vários motivos⁶⁹, foram mantidas e inclusive fortalecidas com a criação em 1998 do ‘Conselho do Agronegócio’ por dentro do MAPA. Este ‘primeiro movimento’ das reformas é elucidativo do que viria, especialmente porque sinalizou que a nova política agrícola daria ênfase à negociação especializada por produto, criando expectativas que contribuíram para a formatação de novas experiências organizacionais dos mesmos produtores. Hoje existem diversas câmaras setoriais

⁶⁹ Em parte porque eram espaços meramente legitimadores e sem capacidade de decidir, e em parte porque não conseguiram desenvolver reuniões regulares com a participação das grandes entidades patronais preexistentes. Aos poucos perderam o norte e acabaram sendo desativadas pelo governo FHC (ORTEGA, 2005, p. 82).

no MAPA, envolvendo todos os principais ‘complexos agroindustriais’ (soja, milho e sorgo, leite e derivados, citrícola) e outras atividades agropecuárias relevantes.

Cabe igualmente lembrar que todas estas instâncias (câmaras e conselhos) foram retomadas com mais força a partir do primeiro governo Lula, numa conjuntura em que a economia passou a depender fortemente da exportação de “commodities”. O primeiro governo do PT considerou as Câmaras Setoriais como “um importante canal de comunicação com a sociedade, além de contribuírem na democratização da administração pública” (ZIMMERMANN, 2013, p. 9), tendo-as assim legitimado como interlocutoras no desenho da política pública setorial. A rearticulação de espaços deliberativos vinculados à grande agricultura capitalista, ao longo das duas últimas décadas, é um bom exemplo de como se reorganizaram capacidades (técnico-administrativas e políticas) chave para viabilizar as interfaces entre Estado e organizações patronais agropecuárias (ZIMMERMANN, 2013), o que teve consequências diretas para a agroindústria sucroalcooleira, como demonstramos neste capítulo.

4.1.1. As mudanças na regulação setorial na década de 1990, abertura e desregulamentação / re-regulamentação.

Desde 1987 e 1988 foram adotadas medidas que reduziram e/ou modificaram o grau de intervenção do Estado no complexo sucroalcooleiro. Por exemplo, mediante os Decretos-Lei nº 2.401 e 2.437, de 21 de dezembro de 1987 e 24 de maio de 1988, respectivamente, foi proibida a utilização de recursos do Tesouro Nacional na comercialização do açúcar, que só poderia ser realizada por pessoas físicas e jurídicas. Além disso, foi iniciado um processo de reorganização setorial “objetivando alcançar melhores índices de produtividade e eficiência, a redução da dependência da agroindústria canavieira a recursos do Tesouro Nacional e da intervenção do Governo no setor” (BRASIL/CASA CIVIL, [b], 2015), e a conformação de uma nova estrutura institucional e organizacional do IAA. (BRASIL/CASA CIVIL, [a], [b], 2015).

Em termos legais, o marco das reformas que afetaram o complexo canavieiro foi dado pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou o Poder Executivo para extinguir ou transformar diversas entidades da administração pública federal, dentre elas a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Pouco depois veio o Decreto n. 99.240, de 07 de maio de 1990 (que autorizou a extinção dessas autarquias), assim como o Decreto n. 99.288, de 06 de junho de 1990, mediante o qual as competências do IAA foram transferidas para a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República e, em particular, as competências do presidente e Conselho Deliberativo do Instituto foram realocadas na figura do Secretário de Desenvolvimento Regional. (CASA CIVIL [a] [c], [d], 2015). O Decreto de extinção do IAA o tinha vinculado (para o encerramento de suas funções) ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, embora posteriormente ficasse ligado diretamente à Presidência da República. O quadro n. 4.1. apresenta um resumo dos distintos decretos criados para reorganizar os arranjos político-institucionais relativos ao setor sucroalcooleiro, a partir de 1990.

Quadro n. 4.1. Decretos, leis e principais disposições relativas à reorganização do complexo sucroalcooleiro, década de 1990 e início da década de 2000. (Continua)

| Decreto | Data | Disposições principais |
|-------------------|-------------|---|
| Lei nº 8.029 | 12/04/1990 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Autorizou o Poder Executivo para extinguir ou transformar várias entidades da Administração Pública Federal, dentre elas o IAA. |
| Decreto nº 99.240 | 07/05/1990 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Autoriza a extinção do IAA e transfere suas competências para o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. |
| Decreto nº 99.288 | 06/06/1990 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Transfere as competências do IAA para a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. |
| Decreto S/nº | 20/04/1993 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Cria uma Comissão Interministerial para reexame da participação do álcool na matriz energética nacional. |
| Decreto S/nº | 27/10/1993 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Cria a Comissão Interministerial do Alcool (CINAL), no âmbito do Ministério de Minas e Energia, como a entidade responsável por compatibilizar os diferentes órgãos públicos com responsabilidades sobre o setor, assim como pela formulação de políticas de desenvolvimento setorial, especialmente aquelas voltadas para a estabilização das atividades do complexo e para sua auto sustentação econômica. |
| Decreto S/nº | 12/09/1995 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Transfere a CINAL para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, definindo a participação dos seguintes Ministérios: Minas e Energia; Fazenda; Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Planejamento e Orçamento. |
| Lei nº 9.478 | 06/08/1997 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Introduziu normas sobre a política energética nacional, em especial sobre questões relativas à ruptura do monopólio estatal sobre o petróleo, instituindo o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). ○ O CNPE, presidido pelo Ministério de Minas e Energia, ficou incumbido de estabelecer diretrizes para o uso e desenvolvimento de álcool e outras fontes de energia. ○ A Lei formalizou o uso do conceito de 'etanol' em substituição do conceito comumente usado de 'álcool'. ○ A ANP passou a exercer atividades relativas à distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool. |
| Decreto S/nº | 21/08/1997 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) como entidade responsável pela deliberação sobre o setor sucroalcooleiro, visando definir políticas relativas à participação dos produtos da cana de açúcar na matriz energética nacional e à sustentação econômica do setor. Definiu o Ministério de Indústria, Comércio e do Turismo na presidência do CIMA e o Ministério de Agricultura e Abastecimento na presidência da Secretaria Executiva. Amplia o número de Ministérios envolvidos. ○ Cria um Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira, com o objetivo de assessorar e propor ao CIMA medidas visando ao desenvolvimento do setor sucroalcooleiro, composto por representantes dos produtores de açúcar e de álcool, dos plantadores de cana |

| | | |
|---|--------------------------|--|
| | | e de entidade de classe dos trabalhadores na agricultura. |
| Decreto nº 3.159 | 01/09/1999 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Altera o Decreto de 21/08/1997 e dispõe que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento passará a exercer a presidência do CIMA. |
| Decreto nº 3.546 | 17/07/2000 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Transfere o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool para o âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. ○ Reduz a quantidade de pastas ministeriais envolvidas: Ministério de Agricultura e Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério de Minas e Energia. ○ A Secretaria-Executiva do CIMA fica a cargo do Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. |
| Decreto nº 3.890 | 17/08/2001 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Regulamenta a administração de recursos destinados ao PNA (parcelas de tributos sobre a gasolina) e dispõe sobre a gestão de programas e operações relativos ao setor agroindustrial canavieiro e a administração dos recursos financeiros utilizados, altera o sistema de deliberação do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool, etc. |
| Decreto nº 4.267 | 12/06/2002 | <ul style="list-style-type: none"> ○ Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível. ○ Altera o sistema de deliberação do CIMA. |
| Portarias nº 154 e nº 12, do Ministério da Agricultura. | 02/07/2004 e 12/01/2006. | <ul style="list-style-type: none"> ○ Estabelecem a Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool e regulam seu funcionamento. ○ A Presidência da Câmara cabe ao setor privado e a Secretaria, ao setor público. |

Fonte: elaboração própria com base em dados de BRASIL/CASA CIVIL [a], [b], [c], [d], [e], [f], [g], [h], [i], [j], [k], [l], [m], [n], e BRASIL/MAPA [a], [b], 2015.

A criação de um novo arranjo institucional para enquadrar o funcionamento do complexo sucroalcooleiro foi progressiva e levou mais de uma década até amadurecer (sinal evidente do caráter ‘estratégico-relacional’ das emergentes esferas de governança setorial). O processo esteve cheio de percalços, atrasos e conflitos entre os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, diante da complexidade de assuntos que era necessário equacionar⁷⁰ antes de uma situação de ‘livre mercado’ se estabelecer. Na verdade, logo cedo ficou claro que as peculiaridades do complexo sucroalcooleiro impediam abolir todo e qualquer mecanismo de controle governamental, a despeito do teor liberalizante e privatizador do discurso a partir do governo Collor, que instaurou no Brasil um novo consenso sobre o papel do Estado na economia e sobre a atribuída importância da privatização e o livre funcionamento dos mercados, no marco de uma profunda reforma do Estado que começou tomar forma com o Plano Nacional de Desestatização. (DIAS DE MORAES, 2002; ALMEIDA, 2010, p. 272).

Por tal motivo, insistimos que em vez de desregulamentação do complexo sucroalcooleiro, parece mais adequado falar de uma ‘re-regulamentação’ do mesmo. Por exemplo, a partir de 1996 ficou definido, por decisão do Ministério da Fazenda, que os preços

⁷⁰ Como o caráter agrícola da matéria prima, sujeita a riscos climáticos e fitossanitários e à sazonalidade da produção, etc.; os interesses diversificados entre plantadores e usinas; a dinâmica de um setor que produz para mercados distintos, embora interligados: açúcar, álcool e eletricidade; os aspectos tributários que incidem sobre produtos concorrentes entre si, como o álcool e a gasolina; a relação entre os mercados de petróleo e açúcar na definição dos preços da gasolina e do álcool, dentre outros. (DIAS DE MORAES, 2002, p. 27-29).

da cana-de-açúcar fornecida às usinas e destilarias em todo o território nacional, do açúcar não refinado e de todos os tipos de etanol (combustível e não combustível), seriam liberados a partir de 1º de janeiro de 1997. Contudo, a data de liberalização dos preços foi adiada em três oportunidades, entrando em vigor só em 1º de fevereiro de 1999, dois anos depois do previsto. Uma boa síntese do processo de mudanças do período em análise se encontra na seguinte citação:

“A partir da década de 1980 e principalmente após a extinção do IAA, ocorrida em março de 1990, a agroindústria canavieira do Brasil entrou em uma nova fase, porque se iniciou um processo de desregulamentação de suas atividades. Tal processo pode ser resumido numa sequência iniciada pela liberação da produção e da comercialização, com o fim do monopólio do Governo Federal nas exportações e extinção das quotas de comercialização interna de açúcar em 1988, passando pela eliminação das quotas de produção em 1991 e pela liberação da comercialização do álcool combustível em 1998, para chegar à liberação dos preços dos bens, que começou com os do açúcar (exceto o cristal *standard*) e do álcool anidro e chegou ao da cana, do açúcar cristal *standard* e do álcool hidratado, em fevereiro de 1999. Convém deixar claro, porém, que uma regulação genérica e de sentido indicativo continua sendo feita no âmbito de um conselho vinculado ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, e congregando representantes de outros Ministérios: o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA). Tal regulação, entretanto, vem sendo marcada por medidas não duradouras, quase sempre casuais, muitas vezes para dar conta dos efeitos das variações sazonais que marcam a base agrícola do complexo canavieiro”. (RAMOS, 2002, p. 247. *Itálico no original*).

No caminho da ‘desregulamentação’, governo e produtores de cana e/ou de açúcar e álcool se depararam com a necessidade de estabelecer critérios, normas e regulações sobre aspectos como: a (in) viabilidade econômica do etanol hidratado *vis-à-vis* a gasolina, caso fossem eliminados os subsídios que incidiam sobre seu preço⁷¹; a criação de reserva de mercado para o etanol anidro e as percentagens de mistura mais adequadas⁷²; os impactos potenciais da elevação dos preços do etanol hidratado sobre os consumidores e sobre a renda dos distintos atores da cadeia produtiva; a necessidade de instaurar ‘ajustes operacionais’ relativos à distribuição do álcool em escala nacional; a necessidade de se estabelecer novos mecanismos de sustentação de preços; o estabelecimento de critérios e padrões para a comercialização da matéria prima na usina, e do álcool nos postos; a inexistência de diagnósticos sobre o setor que subsidiassem a tomada de decisões; a inadequação dos mecanismos de estímulo existentes, que favoreciam a sonegação; a importância de se garantir uma política de estoques de álcool e uma adequada administração da oferta, que impedisse a volatilidade dos preços no mercado e a ruína dos produtores; questões ambientais relativas à queima da cana, dentre outros (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 48-52; BACCARIN, 2005, p. 123).

Portanto, embora a citação de Ramos (2002) fale de um tipo de intervenção ‘casual’, vemos que o conjunto de elementos que requereram atenção por parte das autoridades governamentais não era para nada algo marginal com relação às condições de funcionamento

⁷¹ A chamada ‘Parcela de Preço Específica’, uma taxa incidente também sobre o preço da gasolina.

⁷² Que foi inicialmente estabelecida num percentual elevado, de 22% de mistura de álcool anidro na gasolina em todo o país mediante a Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993. (BRASIL/CASA CIVIL [o], 2015). Entretanto, lembremos que o álcool anidro era utilizado no Brasil desde a década de 1930. Na década de 1990 o patamar da mistura foi elevado, garantindo um mercado significativo para o setor, atrelado ao consumo de gasolina.

do setor, pelo contrário, resultavam assuntos vitais para garantir sua sobrevivência e sua rentabilidade imediata e futura. Os trabalhos de Dias De Moraes & Zilberman (2014) e Baccarin (2005) constituem importantes referências para quem quiser estudar com detalhes o processo de ‘desregulamentação’ da indústria sucroalcooleira no Brasil ao longo da década de 1990; por serem estudos detalhados e ricamente embasados, não vamos reproduzir aqui todos os dados que ambos os textos aportam e que o leitor interessado poderá encontrar ali. Contudo, algumas questões colocadas pelos autores merecem destaque no marco de nossa pesquisa. Em primeiro lugar, para Baccarin (2005) a desregulamentação foi um processo **confuso, parcial e incompleto**, caracterizado pela ausência de planejamento em sua execução; as decisões, tomadas em diversos fóruns deliberativos, não necessariamente guardavam coerência entre si.

Houve avanços e recuos, idas e vindas; foram adotadas medidas compensatórias para atender aos diversos interesses mobilizados diante do conjunto de medidas instauradas nos atos legais do Governo Federal; progressivamente, novos mecanismos de amparo (incluindo a renegociação, em termos favoráveis, das vultosas dívidas setoriais junto ao Tesouro Nacional e os Bancos públicos) foram substituindo os anteriores, ao ponto de que, na virada do século, teria sido incorreto afirmar que o setor operava em condições de livre mercado. Em alguns casos, os empresários apoiaram as medidas de abertura, como no caso da liberalização da exportação de açúcar; em outros, continuaram a demandar políticas de compensação de preços e de formação de estoques, por exemplo. Não houve uma direção clara ou unívoca nem o estabelecimento de um arranjo institucional radicalmente diferente ao que prevaleceu até a extinção do IAA.

Em certo sentido, isso decorreu do fato de que o próprio IAA estava muito debilitado desde que os mecanismos de governança do PNA, na década de 1970, tiraram grande parte de suas atribuições originárias, criando uma estrutura bastante complexa e descentralizada. A extinção formal do Instituto foi a confirmação de uma situação *de facto*, em que diversas agências estatais já compartilhavam o processo decisório e na qual prevalecia bastante confusão, o que se estendeu à questão sobre as competências desses órgãos e ao lugar específico que o açúcar e o álcool ocupariam dentro das novas estruturas criadas no processo de reforma do Estado (as competências do IAA, e inclusive seus funcionários, foram transferidas em fatias para outras agências públicas).

Os novos arranjos que foram sendo construídos mantiveram, no essencial, as feições dos arranjos preexistentes: descentralização, participação de várias agências e criação de mecanismos colegiados para a tomada de decisão. Mesmo quando os grupos empresariais ganharam espaços institucionalizados para incidir sobre o processo político, mediante a conformação de um Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira dentro do CIMA (ver Quadro nº 4.1.), esse fato em si não é inteiramente algo novo, se consideramos por uma parte a significativa influência que os usineiros tinham sobre a Comissão Executiva do IAA. Por outra parte o progressivo enfraquecimento deste Instituto a partir da década de 1970 abriu novas oportunidades para que os interesses agroindustriais e dos mesmos fornecedores de cana fossem veiculados para além dos canais formais de representação. A mudança principal está no estabelecimento de **espaços de interlocução sancionados por lei** e não apenas factuais, mudando assim o ‘estatuto’ dessa interlocução entre o setor e o governo.

Em segundo lugar, **a partir de 1997, o novo arranjo instaurado começou ganhar características mais definidas**, com a criação do CNPE, da ANP e do CIMA (este último presidido pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento a partir de 2000) como as

principais agências públicas qualificadas para atuar sobre o setor. Foram criados distintos espaços para a participação dos produtores de cana, açúcar e álcool junto ao poder público no processo decisório. Há nisto uma mudança importante porque anteriormente os atores privados tiveram uma participação mais restrita e, durante um longo período, não sancionada na ordem jurídica.

Essas novas instâncias reforçaram a participação do Estado na definição de questões relevantes para garantir a acumulação de capital na agroindústria sucroalcooleira. Mesmo quando ele abriu mão de mecanismos de regulação e planejamento, outros dispositivos foram criados ou reinventados para permitir seu reposicionamento no comando do complexo, tanto para orientar as decisões dos produtores, quanto para garantir as condições legais, estruturais e financeiras indispensáveis à continuidade do processo de acumulação. Ao longo de toda a década, foram constantes as intervenções do Estado para equilibrar os mercados, o que mostra que ele agiu tanto como o ponto nodal das mudanças quanto como mecanismo de amortecimento de suas consequências negativas imediatas.

Segundo Dias de Moraes & Zilberman (2014), o CIMA teve uma importante atuação no controle do mercado de etanol, desde sua criação em 1997, adquirindo os excessos de etanol anidro para evitar a queda dos preços e instaurando novas regras para as aquisições governamentais de etanol hidratado visando uma política de estoques. O CIMA também orientou medidas para estimular a demanda de etanol, anidro e hidratado; assim, o governo continuou atuando, mesmo que de forma parcial, tanto com relação à oferta quanto com relação à demanda dos produtos do complexo, durante esse período de transição entre um ‘mercado regulado’ e um ‘mercado aberto’. Medidas como a formação de estoques mediante compras governamentais para regular os preços, o aumento nas percentagens de mistura de etanol anidro na gasolina (de 22% para 24%), impostos temporais sobre a importação de etanol, conversão da frota oficial para carros a álcool, dentre outras, foram adotadas ao sabor do momento, entretanto, sem uma definição clara do lugar do etanol na política energética do país. Por esse motivo, as disposições implementadas não conseguiram evitar completamente a crise de superprodução que terminou instalando-se na agroindústria canavieira, acirrando os conflitos entre Governo Federal, governos locais, produtores e outros elos da cadeia produtiva. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 80-86).

Com relação ao último ponto, diversos protestos organizados pelo setor sucroalcooleiro durante o primeiro semestre de 1999 são exemplo do significativo grau de tensão instalado no processo de desregulamentação / re-regulamentação em curso. Passeatas e atos públicos demandando desde políticas públicas em favor do consumo de etanol até a reativação do PNA, junto com uma defesa do pleno emprego no setor, foram realizadas em cidades como Piracicaba, Ribeirão Preto, Araraquara, Sertãozinho, Jaú (todas no estado de São Paulo) e inclusive na capital federal. Como resultado, em agosto de 1999 foi assinado o ‘Pacto pelo Emprego no Negócio Sucroalcooleiro’, envolvendo o governo de São Paulo, o Governo Federal, governos de diversos municípios canavieiros, a indústria automobilística, a indústria de açúcar e álcool, os trabalhadores ligados ao setor e as distribuidoras de combustíveis. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 90; BARROS & DIAS DE MORAES, 2002, p. 168).

Os protestos obrigaram o Estado assumir novos compromissos, visando garantir uma dinâmica confiável para a realização do capital no complexo. Dentre os acordos tomados naquela oportunidade destacam o de se incentivar a ampliação da ‘frota verde’ tanto no governo como em nível nacional, outorgando novamente incentivos preferenciais para a

fabricação de carros a álcool, aumentar a mistura de álcool anidro na gasolina para 26% e analisar o uso de uma mistura de 3% de álcool no óleo diesel, abrir novos mercados para a exportação de etanol, trabalhar pela remoção das barreiras protecionistas contra o álcool em outros países, lutar contra a sonegação fiscal no complexo, estimular a produção de eletricidade a partir do bagaço e da palha da cana e aprimorar uma política pública de estoques regulatórios. O governo do Estado de São Paulo e dos vários municípios envolvidos também assumiram compromissos em prol do setor e os diversos representantes da cadeia concordaram com adotar políticas ativas de estímulo à produção. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 90). Veja-se que vários destes compromissos prefiguram as políticas que seriam adotadas na década seguinte.

Afirmar que houve continuidade na presença do Estado não quer dizer que tudo permaneceu igual. Houve sim um menor controle estatal com relação ao passado, especialmente a partir do momento em que os preços do açúcar e do álcool foram liberados. Além disto, o planejamento perdeu a consistência de outras décadas, já que os volumes de produção registrados nos Planos de Safra perderam seu caráter obrigatório e passaram a ser, apenas, indicativos. O último Plano de Safra publicado foi o referente à safra 1997/98 (BACCARIN, 2005, p. 136). Portanto, aumentou o grau em que os atores privados passaram a se defrontar com decisões e estratégias a serem tomadas para responder ao novo contexto criado, mais incerto que antes, gerando persistentes conflitos entre os grupos empresariais formados ao calor do apoio ou da rejeição das políticas oficiais. Em compensação, foram abertas novas janelas de participação para o empresariado, que aos seus tradicionais recursos de poder e influência pôde agregar um renovado reconhecimento institucional como interlocutor, assessor e mediador para a tomada de decisão.

Mas o fato de que o processo de abertura (mesmo que parcial) do setor sucroalcooleiro pareça confuso, fragmentário e até certo ponto errático (BACCARIN, 2005), pode ser interpretado não como uma anormalidade, mas como uma expressão concreta do caráter relacional do próprio Estado. O Estado não expressa uma racionalidade unívoca, sempre clara e linearmente direcionada a um fim; pelo contrário, o fato dele ser uma condensação instável de forças (classes e frações de classe) em disputa, se materializou num movimento caracterizado por ‘acelerações e freadas, retrocessos, vacilações e constantes mudanças de rumo’, refletindo assim um campo e um processo estratégicos onde se entrelaçam **nós e redes de poder** das quais ele é tanto condição quanto resultado.

As mudanças em curso não diziam respeito apenas a uma reposição da velha ordem econômica e organizacional por outros meios; observando em retrospectiva, **tratava-se de reconfiguração indispensável para inserir a agroindústria canavieira no conjunto de transformações da própria economia brasileira, progressivamente subordinada à consolidação de circuitos de acumulação globalizados.** Definitivamente, o ciclo de expansão, investimentos e internacionalização da ASB nos últimos dez anos teria sido impossível sob a tutela do IAA. **Lógicas organizadoras diferentes se impuseram aos poucos** por dentro da ação do Estado e dos agentes privados que participam ativamente da ‘governança’ setorial, redundando na atualidade no amadurecimento de dinâmicas que levaram muito tempo de gestação. O processo não podia ser menos do que conflitivo e contraditório.

Depois de várias décadas de planejamento estatal, controle de preços, monopólio estatal da exportação de açúcar, etc., a acomodação de interesses foi alterada mediante a introdução de mudanças, mesmo que parciais, na legislação e nos acordos, explícitos ou não,

até então prevalentes. Isso necessariamente se traduziu em descompassos sobre uma marcha forçada de reformas que, seletivamente, beneficiavam a uns e prejudicavam a outros. O resultado desse processo de disputas não refletiu uma hipotética vontade do Estado que se impôs sobre o complexo sucroalcooleiro, mas a específica correlação de forças entre agências estatais, usineiros, fornecedores de cana, distribuidores de combustíveis, organizações de classe, etc., que articularam suas respostas diante dos novos cenários por dentro e por fora do Estado até alcançar situações de relativo equilíbrio entre os objetivos ideais da política (a liberalização total do setor) e os interesses realmente existentes (que continuaram a demandar uma presença significativa do poder público como alicerce do processo de acumulação), no contexto de conflitos que marcaram toda a década de 1990. **O Estado, assim, se mostra claramente como uma relação social e não como uma coisa acima da disputa estratégica entre atores.**

É preciso atentar para o fato de que os ‘novos’ arranjos não implicaram uma ruptura radical com o passado; eles foram progressivamente adequados para a viabilização da nova lógica organizadora da acumulação de capital que começava despontar na economia brasileira, mas não de uma forma abrupta. Quando comparamos a configuração institucional que é tecida ao longo dos anos 1990 com aquela dos anos 1970-1980, as diferenças são significativas, mas as continuidades também. Basta lembrar que a coordenação do PNA ficou a cargo de uma Comissão Interministerial permanente composta por representantes de vários Ministérios, dentre eles da Fazenda, da Agricultura, da Indústria e Comércio, de Minas e Energia, pela PETROBRAS, junto ao próprio IAA. (PAULILLO & MELLO, 2005, p. 359) Resulta evidente a semelhança desse mecanismo com o CIMA, que seria criado anos depois, em um contexto bem diferente.

Quadro n. 4.2. Principais atores públicos e privados do complexo sucroalcooleiro em períodos históricos recentes. (Continua).

| Desde a criação do IAA até a instauração do PNA | Durante o PNA e até 1990 | Depois de 1990 e até hoje |
|--|--|---|
| PÚBLICOS | | |
| -Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) -Banco do Brasil (BB) -Conselho Nacional de Petróleo (CNP) -Presidência da República | -Presidência da República -Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) -Comissão Nacional do Alcool → Conselho Nacional do Alcool (CNAL → CNAL) -Banco do Brasil (BB) -Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) -Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) -Banco do Nordeste do Brasil -Banco da Amazônia -Conselho Monetário Nacional (CMN) -Conselho Nacional de Petróleo (CNP) -Ministério de Indústria e Comércio (MIC) -Ministério das Minas e Energia (MME) | -Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) -Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) -Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) -Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) -Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA) -EMBRAPA Agroenergia. -Ministério das Relações Exteriores (MRE) -Agência Brasileira de Cooperação (ABC) -Ministério da Fazenda (MF) -Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) -Agência Brasileira de |

| | | |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> -Secretaria de Planejamento -Ministério da Agricultura (MA) -Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) -Conselho Nacional do Petróleo (CNP) -Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) -Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) -Comissão Nacional de Energia (CNI) | <ul style="list-style-type: none"> Promoção das Exportações e os Investimentos (APEX) -Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) -Ministério das Minas e Energia (MME) -PETROBRAS -Presidência da República |
| PRIVADOS | | |
| <ul style="list-style-type: none"> -Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR) -Cooperativa Fluminense de Produtores de Açúcar e Alcool (COPERFLU) -Associação dos Usineiros de São Paulo. -Sociedade Agrícola de Pernambuco | <ul style="list-style-type: none"> -Sociedade Rural Brasileira (SRB) -Federação a Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP) -Associação dos Usineiros de São Paulo. -Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR) -Cooperativa Fluminense de Produtores de Açúcar e Alcool (COPERFLU) - Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo (SIFAESP) -Organização dos Plantadores de Cana de São Paulo (ORPLANA). -Sindicato da Refinação de Açúcar dos Estados de Rio de Janeiro e Espírito Santo. -Outras Associações de produtores e fornecedores de São Paulo e outras regiões do país -Associação Brasileira das Indústrias Químicas (ABIQUIM) -Sociedade dos Produtores de Alcool de São Paulo (SOPRAL) -Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) | <ul style="list-style-type: none"> -Associação das Indústrias de Açúcar de Alcool do Estado de São Paulo (AIAA) -Sociedade dos Produtores de Alcool de São Paulo (SOPRAL) -União das Indústrias da Cana de Açúcar (ÚNICA) -Fórum Nacional Sucroenergético (FNS) - Arranjo Produtivo Local do Alcool (APLA) - Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (ORPLANA) - Associação de Produtores de Açúcar, Etanol e Energia (BIOCANA) -Sindicatos setoriais estaduais (em especial de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) -União Nordestina dos Produtores de Cana de Açúcar (UNIDA) - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) -Centro de Tecnologia Canavieira (CTC) -Conselho de Produtores de Cana de Açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo (CONSECANA) |

Fonte: elaboração própria com base em SZMRECSÁNYI (1979), SANTOS (1993), BACCARIN (2005), PAULILLO & MELLO (2005), MENDONÇA (2010), DIAS DE MORAES & ZILBERMAN (2014), BRASIL/CASA CIVIL [f] [g] [h] [i] [j] [k] [l] [n], (2015).

A lista de agências públicas e privadas do Quadro nº 4.2. permite observar que, entre a época de instauração do PNA e a atualidade, passando pelas reformas dos anos 1990, o nível

de complexidade do arranjo institucional relativo ao setor sucroalcooleiro é bastante alto e foi aumentando. Dele participam várias entidades públicas que disputam pelo controle de distintos aspectos do processo decisório, e há novos atores privados atuando publicamente na defesa de interesses específicos ou de interesses setoriais difusos. Há uma agregação de agências e não parece prevalecer um único centro de poder ao redor do qual giram as decisões dos outros atores relevantes. Não obstante, o CIMA continua tendo um papel relevante de coordenação política e a ANP tem um papel destacado ao ser responsável pela maioria das leis em vigor relativas à produção, distribuição, comercialização e especificações dos combustíveis. Chama a atenção a incorporação de agências públicas vinculadas ao âmbito externo, evidenciando que a inserção da agroindústria sucroenergética no mercado mundial tem ganhado relevo no último período.

Por tal motivo, podemos arriscar a afirmação de que ao longo da década de 1990 houve mudanças na lógica organizadora sistêmica, em função de novas dinâmicas de acumulação de capital (externas e internas), mas o arranjo institucional, depois de um período de turbulências e desacordos, manteve características muito semelhantes com aquelas existentes antes da implementação das reformas: múltiplos agentes, vários centros de decisão, necessidade de estabelecer negociações por dentro e por fora do Estado, disputa pelo controle de aspectos importantes/estratégicos do processo decisório, mecanismos interburocráticos seletivos de mediação de conflitos, geração de consensos e distribuição de recursos, etc. Ao compararmos os períodos recentes observamos que há a emergência de mecanismos que comunicam os atores privados e públicos, interfaces institucionalizadas que antigamente não existiam, agregando um dispositivo de poder à influência já exercida pelos empresários sobre o poder estatal.

As continuidades/descontinuidades de um determinado arranjo institucional e a significativa relevância que o Estado conseguiu preservar durante as transições dos anos 1990 não devem ser entendidas como uma ‘liberalização incompleta’ ou uma implementação falha das políticas. Na verdade, não poderia ter sido de outra forma, desde que a acumulação de capital não é possível apenas sobre a base das ‘forças do mercado’. Embora o discurso da época fosse sensivelmente marcado pelo apelo neoliberal aos mercados livres e defendesse a tese da participação mínima do Estado, é preciso reconhecer que o poder estatal **continuou sendo um fator crítico na conformação de uma dinâmica estável de acumulação na agroindústria sucroalcooleira**. O processo de acumulação é co-constituído por fatores econômicos e extra econômicos, cabendo às funções estatais um lugar central na modulação dos interesses em jogo e no favorecimento de determinados grupos/frações de classe (seletividade estratégica).

Podemos observar que o discurso sobre a abertura, privatização e desregulamentação praticado durante os anos 1990 esconde o fato de que, em última instância, o que houve foi o avanço de regulamentações que criaram uma nova normatividade no coração do Estado, estabelecendo assim as condições para que, durante a primeira década do século XXI e até hoje, a indústria sucroenergética experimentasse novos ciclos de crescimento e uma internacionalização inédita (e talvez impensável) no passado, operando em escalas globais integradas à lógicas de acumulação que extrapolam os limites do capitalismo brasileiro. Um dos efeitos da ‘desregulamentação’ foi o de ter favorecido um clima mais competitivo entre as unidades agroindustriais, ao eliminar as normas legais ou regulamentos que sancionavam a sobrevivência de empresas ineficientes, ajudando a reduzir em parte a heterogeneidade produtiva setorial mediante a eliminação dessas empresas ou sua absorção por unidades

maiores. A legislação favoreceu a concentração do capital setorial, mesmo que de forma indireta. Destarte, contribuiu para sentar as bases do surto sucroalcooleiro dos anos seguintes.

A enumeração de Decretos, Decretos-Lei e Leis elencada no início desta seção não é um fato secundário: é mediante essas transformações no arcabouço legal que são ‘produzidas’ as condições de inserção na economia globalizada de um setor que, até poucos anos atrás, operava numa escala muito aquém do que observamos hoje. Em síntese, botar a ênfase sobre a suposta perda de capacidades, que termos como ‘desregulamentação’ carregam, impede que seja observada a complexa produção de uma nova realidade que é operada por dentro do Estado, com o envolvimento efetivo do mesmo Estado.

Antes do que uma ruptura abrupta com as formas de gestão política preexistentes, o que vemos é que algumas das velhas ‘capacidades’ do Estado (institucionais, econômicas e políticas) foram reconfiguradas para funcionarem num novo contexto relacional, adaptando seu significado a novos requerimentos e necessidades sistêmicas. Como Sassen (2008) bem apontou, necessitamos levar em conta as características dos arranjos políticos anteriores para compreender com maior profundidade e complexidade as mudanças em curso, já que uma boa parte do ‘novo’ é uma atualização de saberes, práticas e dinâmicas que já existem e que foram construídas ao longo do tempo e que são re-instrumentalizadas a partir das estratégias cambiantes dos atores em disputa (agências burocráticas e frações do capital agrário, industrial e financeiro).

Quadro n. 4.3. Comparação entre as competências dos atores públicos e privados do complexo sucroalcooleiro durante e depois do PNA (Continua).

| Ator | Durante o PNA e até 1990 | Depois de 1990 e até hoje |
|----------------------------|--|---|
| Estado e agências públicas | <ul style="list-style-type: none"> -Planejamento, execução e avaliação da política sucroalcooleira. -Mecanismos decisórios descentralizados, porém, altamente concentrados no poder público. -Importante papel da Presidência da República. -Poder legislativo com pouca relevância. -Disputas intraburocráticas pelo controle dos recursos do Programa. -Significativos recursos financeiros (até a crise fiscal da década de 1980). -Poucos espaços formais para a representação de interesses dos usineiros e plantadores. | <ul style="list-style-type: none"> -Regulação e fiscalização estratégicas da política sucroalcooleira. -Mecanismos decisórios descentralizados e menos concentrados no poder público. -Significativos recursos financeiros (a partir de 2000). -Menor conflito intraburocrático pela regulação setorial. -Importância da Presidência da República e aumento do poder do Congresso Nacional. -Abertura de mais espaços formais e informais para representação de interesses dos usineiros e plantadores. |
| Atores privados | <ul style="list-style-type: none"> -Progressivo fortalecimento de atores conforme PNA avançava. -Fragmentação da representação. -Disputas entre industriais e fornecedores de cana e entre produtores de álcool anidro e álcool hidratado (COPERSUCAR versus SOPRAL). -Disputas entre Nordeste e Sudeste. -Fragmentação entre grupos mais ou menos modernizados. -Processo de concentração de capitais em favor de grandes unidades | <ul style="list-style-type: none"> -Fragmentação da representação. -Ressurgimento de conflitos entre industriais e fornecedores de cana e entre produtores de álcool anidro e álcool hidratado (AIAA versus SOPRAL). -Reorganização setorial e criação de novos espaços de negociação intersetorial e representação de interesses, inclusive em escala nacional. -Processo de concentração de capitais |

| | | |
|--|---|--|
| | industriais. -Disputas entre setores favoráveis à desregulamentação e setores favoráveis à manutenção do controle estatal. | em favor de grandes “tradings” e companhias multinacionais. -Predomínio de um discurso em favor do livre mercado. |
|--|---|--|

Fonte: elaboração própria com base em Paulillo & Mello (2005).

Além disto, também foram desenvolvidas novas competências; em especial, a criação da ANP representa a emergência de uma racionalidade de intervenção estatal diferente daquela encarnada pelo IAA, tanto porque o órgão não regula exclusivamente questões relativas ao setor sucroalcooleiro (incorporando-as dentro de um conjunto de questões mais amplas com relação a outros combustíveis) quanto porque, nem de longe, existe uma determinação sobre produção e preços como houve no passado. Nenhuma das outras entidades mencionadas (nem o CIMA) tem esse tipo de função; as instituições que regulam o setor o fazem desde uma lógica de planejamento indicativo, condizente com a Constituição de 1988, havendo mais abertura para a barganha entre atores estatais e privados dentro do novo cenário estratégico. Durante toda a década de 1990, houve necessidade da ação estatal para ‘produzir’ a liberalização; a desregulamentação é em si um ativo processo de re-regulamentação, que pretensamente afasta o Estado do controle setorial, mas que realmente o reinsere entanto que a acumulação de capital precisa da convergência de fatores econômicos e extra econômicos.

A década de 1990, no tocante à agroindústria sucroenergética, pode ser entendida como o período em que tem lugar um processo de ajustes e transições que introduziu mudanças progressivas e seletivas, visando à readequação das dinâmicas de acumulação dentro deste complexo às dinâmicas que despontavam na economia brasileira e mundial. Não era o objetivo real afastar o Estado da economia, mas reconfigurar suas competências e reorganizar suas capacidades em função de uma nova lógica organizadora que, poucos anos depois, iria se impor com força em toda a agropecuária brasileira. Os compromissos que o Estado foi assumindo conforme o processo de desregulamentação setorial prepararam o terreno para a ampliação de sua intervenção nos anos que seguiram, favorecendo assim um novo ciclo de expansão, investimento e internacionalização do complexo, permitindo ao mesmo tempo uma atualização das capacidades do Estado e suas agências.

É por isso que observamos continuidades e descontinuidades: as chamadas reformas ‘pró-mercado’ não levaram a uma liberalização completa do complexo sucroalcooleiro, nem a uma retirada do Estado, nem a uma mera repetição do passado. Há um misto de abertura econômica e política, ampliação da margem de manobra para o capital e redesenho dos âmbitos de intervenção do Estado, elementos que convergiram a partir da virada de século, na constituição do que temos chamado aqui de uma ‘nova matriz de inserção global’ da agroindústria sucroenergética.

4.1.2. O impacto das reformas na organização da agroindústria sucroenergética.

A transição político-institucional vivenciada no Brasil durante a década de 1980, cuja expressão mais relevante foi a Constituição Política de 1988, foi seguida nos anos 1990 pela instauração do pensamento neoliberal e por uma reforma do Estado nos moldes do ‘Consenso de Washington’, como apontamos antes. Em geral, a menor centralização da economia induziu mudanças no processo decisório dentro do aparelho estatal e na relação entre o governo e as diversas frações do capital na formação de blocos de poder e projetos hegemônicos, cuja configuração contraditória foi analisada no capítulo precedente.

É importante lembrar, no caso do patronato agrário, que o processo de modernização intensificado durante a década de 1970, criou maior heterogeneidade econômica e acirrou a luta pela hegemonia da representação dos interesses da agropecuária como um todo; a velha disputa entre entidades patronais tradicionais como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e ainda a União Democrática Ruralista (UDR), perpassaria toda a década de 1980 e só não foi mais intensa pela necessidade das distintas frações do capital agrário se unir contra a potencial institucionalização do I Programa Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), estabelecido por Decreto Presidencial em 1985 e debatido no contexto da Assembleia Nacional Constituinte. Como resultado da união entre as organizações patronais, em 1993 (já sob a égide neoliberal), foi aprovada pelo Congresso a Lei nº 8.629, feita mais para impedir do que para favorecer a materialização da reforma.

Desde a década de 1970 estava em gestação uma mudança significativa do sistema de representação de interesses agrários, especialmente naqueles segmentos da agricultura capitalista brasileira tecnologicamente mais modernizados e diversificados (dentre os quais estava uma parte considerável da agroindústria canvieira, nomeadamente a paulista). No trânsito da década de 1970 para a de 1990, as grandes entidades de representação perderam força e, progressivamente, foi surgindo uma estrutura paralela de representação de interesses patronais agrários, distinta da estrutura patronal sindical verticalizada e das grandes associações de caráter geral e unitário. Esse conflito de classe repercutirá nas mudanças organizacionais que tiveram lugar durante a primeira metade dos anos 1990, não apenas para a agroindústria sucroenergética.

É preciso lembrar que a combinação dos efeitos das crises das décadas de 1970 e 1980, somados à crise do regime militar que sustentou a consolidação dos ‘complexos agroindustriais’, abalaram as condições gerais de acumulação capitalista no campo, muito em particular pela crise fiscal do Estado e seus reflexos na implosão do SNCR, até então a vigamestra do processo de modernização da grande agricultura, fragmentando assim os interesses dos capitalistas agrários. Em outras palavras, a modernização da agricultura não significou a neutralização dos conflitos de classe entre os proprietários rurais e uma das formas que esse conflito assumiu foi justamente a mudança nas formas de representação e a luta pela hegemonia. Seria um erro considerar a modernização praticada naquele período como um processo sem consequências políticas; inclusive, o próprio surgimento dos ‘complexos agroindustriais’ favoreceu formas especializadas de representação, por produto, mais aptas para dar respostas específicas à respectiva base social do patronato. (ORTEGA, 2005)

Efetivamente, essas novas organizações, de caráter interprofissional ou por produto, foram expressão da diversificação dos interesses agrários e da obsolescência da representação de caráter geral/unitária e se caracterizaram por favorecer uma crescente autonomia com relação àquelas entidades e fomentar padrões próprios de organização e ação política (ORTEGA, 2005, p. 79; MENDONÇA, 2010; p. 233). Segundo Mendonça (2010), a OCB foi a organização que conseguiu galvanizar a hegemonia como porta-voz dos interesses da agropecuária em final dos anos 1980 e essa entidade teria contribuído de forma decisiva na instauração de um “novo projeto para a agricultura” (MENDONÇA, 2010, p. 233), um projeto que, nos anos 1990, encontraria sua expressão na formação de um novo tipo de entidade de representação patronal: a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG)⁷³, baseada na associação de megaempresas agrícolas, industriais e financeiras destinadas a consolidar o

⁷³ Posteriormente adotaria o nome de Associação Brasileira do Agronegócio, seu nome atual.

‘agronegócio’ no país, sob a tutela do grande capital financeiro.⁷⁴ (MENDONÇA, 2010, p. 234).

Como sustentam Bruno, Sevá & Carneiro (2009), o surgimento de novos sujeitos no âmbito do patronato rural ao longo das últimas quatro décadas, acompanhando a consolidação do agronegócio como “força hegemônica”, está vinculado com a necessidade de redefinir os termos da relação entre os interesses agroindustriais e o Estado. Também guardaria relação com uma transição entre a “velha” e a “nova” geração de lideranças rurais, a última mais preocupada com questões de gestão e governança empresarial, profissionalização da representação e construção de uma “nova cultura” organizacional, mais aberta e flexível que no passado, capaz de responder de forma adequada à multiplicidade de interesses específicos e interligados que a modernização [conservadora] operada no campo fez possível. Destaca-se a articulação de um plano discursivo que legitima o ‘agronegócio’ em tanto setor “moderno” e “competitivo” da economia nacional, preocupado com o desenvolvimento, o meio ambiente, a segurança alimentar e energética, dentre outros temas de relevância que, se alega, formam parte de uma agenda pública, para além de interesses estritamente setoriais. (BRUNO, 2009, p. 113-127).

Esses comentários introdutórios merecem destaque porque contribuem para a compreensão das mudanças por dentro da agroindústria sucroenergética no tocante à organização e representação dos interesses setoriais ao longo da década de 1990, conforme avançava a desregulamentação. O PNA modernizou o complexo, mas também aumentou sua heterogeneidade produtiva (especialmente na industrialização da cana), fazendo emergir conflitos entre as distintas frações ou agudizando os já existentes (entre fornecedores de cana e produtores; entre produtores e distribuidores; entre nordeste e sudeste) (SANTOS, 1993; BELIK & VIAN, 2002). Até final dos anos 1980, esses conflitos puderam ser absorvidos pela institucionalidade vigente, pois o arranjo do PNA equacionou ‘salomonicamente’ os distintos interesses em disputa, embora não os resolvesse de maneira definitiva. No entanto, a partir da extinção do IAA e do início do processo de reformas, as diferenças e conflitos entre as diversas frações do capital agrário canavieiro vieram outra vez à tona, demandando novas formas de mediação e organização, tanto pelo lado do Estado, quanto pelo lado dos empresários e suas entidades de representação.

Pelo lado dos usineiros, uma consequência marcante desse processo foi a formação de uma nova entidade, pensada nos moldes da ABAG: a União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA), fundada em 1997 em representação, fundamentalmente, dos usineiros paulistas.⁷⁵ A

⁷⁴ A ABAG é uma sociedade de direito civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, que não se vincula oficialmente ao sindicalismo patronal rural. (ORTEGA, 2005, p. 89). Contudo, cabe apontar, como sinalizou Ortega (2005), que a articulação entre diversos tipos de capitais não era algo inteiramente novo no Brasil: já a formação da Sociedade Rural Brasileira (1919), que representava fundamentalmente os pecuaristas e cafeicultores de São Paulo, expressou a integração entre agricultura, indústria, comércio exportador e setores financeiros, resultado do envolvimento do capital agrário com outros setores da economia. (ORTEGA, 2005, p. 65).

⁷⁵ Outra das mudanças significativas daquele período, envolvendo fundamentalmente usineiros e fornecedores de cana, foi a criação do Conselho dos Produtores de Cana de Açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo (CONSECANA), em 1998. Trata-se de um sistema desenvolvido com o objetivo de estabelecer uma nova forma de remuneração da matéria-prima e definir normas mínimas de relacionamento entre industriais e fornecedores. Também houve em finais da década de 1990 a criação de empresas de comercialização de álcool como a Brasil Álcool (1999) e a Bolsa Brasileira de Álcool (BBA), ambas de vida curta. (Entrevista nº 11. Concedida em julho de 2014). Contudo, mesmo sendo questões relevantes do novo arranjo que foi surgindo, a nossa ênfase cai sobre a criação da UNICA e seus desdobramentos.

entidade nasceu em substituição da preexistente Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool (AIAA) e da Sociedade dos Produtores de Alcool de São Paulo (SOPRAL), com a finalidade de articular as demandas comuns do setor junto ao Estado e superar a divisão interna, que o prejudicava perante os clientes (os distribuidores de combustíveis), e o debilitava diante dos governos federal e estadual. (BELIK & VIAN, 2002, p. 72) Também passaram integrar a UNICA outras entidades de menor tamanho, como a Associação da Indústria Sucroalcooleira do Estado de São Paulo (SUCRESP), a Associação das Destilarias Autônomas (ADA), a União das Destilarias do Oeste Paulista (UDOP), dentre outras. (PAULLILLO & DE MELLO, 2005, p. 373). No entanto, como afirmam os autores:

“Na prática, porém, a conciliação desses interesses não era tão simples assim. Podemos dizer que o desafio da UNICA era ‘o seu próprio objetivo’. Parte das indústrias de São Paulo era favorável à manutenção da regulamentação e dos subsídios do Estado ao setor. O restante das empresas, que eram os associados da UNICA, tinham um discurso diferenciado e apresentavam-se favoráveis ao livre mercado e à maior independência do setor em relação ao governo. Por isso, a UNICA estava posicionada na defesa dos interesses comuns apenas do segundo grupo. O primeiro grupo, por sua vez, atuava mais próximo do sistema de representação dos usineiros do Nordeste, alguns com unidades instaladas em outros Estados do Centro-Sul”. (BELIK & VIAN, 2002, p. 73).

Desde sua fundação, a UNICA se posicionou a favor da desregulamentação total das relações econômicas setoriais, embora houvesse enormes divergências entre as organizações fundadoras, o que levou a uma nova cisão entre elas. Essa disputa trouxe à tona a importância dos interesses concretos defendidos pelos diversos grupos por dentro da nova associação. Por exemplo, a COOPERSUCAR, naquele momento o maior aglomerado de unidades produtivas filiado à entidade, tinha preferência pela produção de álcool anidro, dada a especialização de suas cooperadas nesse produto e da proximidade com o mercado consumidor (Paulínia, São Paulo e Ribeirão Preto), onde existem terminais de distribuição de combustíveis. Por sua vez, os grupos que integravam a SOPRAL (que havia resultado de uma cisão anterior da COPERSUCAR, na década de 1970), eram empresas produtoras exclusivamente de álcool hidratado, de menor porte e localizadas no interior, muitas vezes em regiões de fronteira e com maiores dificuldades de acesso ao mercado (o que lhes fazia precisar mais ainda da garantia de mercado definida pelo Estado que os seus concorrentes). Esta fração demandava um processo de desregulamentação gradativo, mediante a criação de mecanismos de controle do mercado de álcool combustível que mantivesse um papel ativo do Estado. (BELIK & VIAN, 2002, p. 73, PAULLILLO & MELLO, 2005, p 373).

As tensões foram extremas e o conflito, sem ser resolvido, terminou com a saída de muitas destilarias do quadro da UNICA e com a formação de uma nova entidade, a SUCROALCO, embora posteriormente extinta. (BELIK & VIAN, 2002, p. 73). Foi criada também uma organização chamada ‘Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool’, integrada por usineiros de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Goiás, Paraná, e outros estados que não se sentiram representados pela UNICA, vista como uma entidade de representação dos interesses paulistas. Dado que os interesses das destilarias autônomas e das usinas não eram totalmente convergentes, o objetivo de traçar estratégias comuns para o setor como um todo não esteve isento de contradições. Diversas entidades, mesmo integrando a UNICA, continuaram a defender seus interesses mediante ações de “lobby” particulares, já que a sua sobrevivência não estava garantida em condições de livre mercado. Para os autores que analisaram o processo formativo da UNICA, a consolidação dessa entidade de

representação foi um processo confuso, marcado pela disputa, visível, entre os distintos interesses concretos que tentavam se articular numa organização comum. Segundo reza o “site” da entidade:

“A União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) é a maior organização representativa do setor de açúcar e bioetanol do Brasil. Sua criação, em 1997, resultou da fusão de diversas organizações setoriais do estado de São Paulo, após a desregulamentação do setor no País. A associação se expressa e atua em sintonia com os interesses dos produtores de açúcar, etanol e bioeletricidade tanto no Brasil como ao redor do mundo. As mais de 120 companhias associadas à UNICA são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil.” (UNICA [a], 2015)

Esta autodefinição omite os conflitos do processo formativo da entidade, refletindo a necessidade de se apresentar como a organização hegemônica da indústria sucroenergética, pelo menos com relação aos interesses dos maiores grupos do país, a maior parte deles localizada no Estado de São Paulo (algo que já fica claro no nome escolhido). Esse papel hegemônico se sustenta no tamanho dos interesses que representa, não obstante, a UNICA também promova e participe de instâncias supra-setoriais, como o Fórum Nacional Sucroenergético, que reúne organizações de todas as regiões produtoras e foi recentemente formalizado. (Entrevista nº 11).⁷⁶

A maneira em que a UNICA se constitui e a imagem com que ela se apresenta, são indicativas do grau das mudanças na forma de organização setorial verificadas nas últimas décadas. A entidade está conformada por um Conselho Deliberativo, integrado por representantes de suas associadas e por “uma equipe de experientes executivos, especialistas e consultores técnicos, dedicados em tempo integral”. Por outra parte, o âmbito de ação da UNICA “compreende as áreas de meio ambiente, energia, tecnologia, comércio exterior, responsabilidade social corporativa, sustentabilidade, legislação, economia e comunicação”. (UNICA [a], 2015)

O foco cai sobre questões de representatividade, expertise e complexidade temática, sem se deixar de lado o fato de que entidade atua dentro e para além do Brasil, representando os interesses setoriais nos principais mercados mundiais mediante a instalação de escritórios internacionais: nos Estados Unidos, desde 2007 e na Europa, desde 2008. A UNICA seria então, o espaço unitário para se desenvolver estratégias visando à interação com o poder público, os fornecedores, a sociedade e para articular a defesa dos interesses comuns dos associados. Segundo uma das pessoas entrevistadas, a UNICA se insere na tentativa de renovação da imagem do capitalismo agrário brasileiro, incorporando porta-vozes qualificados e não relacionados diretamente com a agropecuária, buscando apresentar uma cara moderna e profissional, embora mantendo as mesmas estruturas de poder seculares. (Entrevista nº 3).⁷⁷

Segundo outras interpretações, a criação da UNICA permitiu que a representação dos interesses setoriais mudasse “radicalmente para melhor” com relação à forma em que era praticada pelas entidades que a precederam (a AIAA e a SOPRAL), já que estas últimas ainda atuavam da forma tradicional, em função dos interesses mais restritos de seus associados, mas sem desenvolver novas capacidades para o diálogo com o governo nem se colocar com

⁷⁶ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁷⁷ Entrevista com professora/pesquisadora da UERJ, concedida em março de 2014.

relação a temas de interesse geral. Portanto, a criação da UNICA traduziu uma necessidade diante da complexidade de assuntos envolvidos na desregulamentação setorial, que exigiu novas competências do complexo como um todo.

Segundo esta leitura, a UNICA teria contribuído decisivamente para mudar a cara do setor, equivocadamente identificado com o atraso de “meia dúzia de latifundiários”, qualificando a comunicação institucional e o perfil técnico-científico da representação e, portanto, alinhando-se melhor com o novo marco regulatório, induzindo mudanças em questões relativas à sustentabilidade, imagem, acesso a informação sobre o setor (produção, exportação, etc.), atuação e projeção internacional do complexo, isso tudo somado ao fato de que a UNICA tem que equacionar interesses muito diversos e até conflitantes, não apenas os dos usineiros, mas de grande número de novos atores (nacionais e internacionais), como os grandes “players” do agronegócio, das petroleiras, fundos de investimento e de empresas do ramo da construção civil, ademais de usinas tradicionais, que hoje integram seu quadro de associadas. (Entrevista nº 19).⁷⁸

A UNICA na atualidade tem um quadro de associadas bastante diverso e muito diferente daquele que fundou a entidade, não só pelas cisões internas que no processo de formação, mas também pela mudança patrimonial que a ASB vem experimentando como resultado de sua crescente internacionalização. Para ter uma ideia da composição atual da entidade, é útil analisar as informações apresentadas no Quadro nº 4.4., a seguir:

Quadro n. 4.4. Grupos empresariais e usinas / destilarias que integram o quadro de associadas da UNICA, 2015. (Continua)

| Empresa ou grupo primário | Grupo secundário | Usinas / Destilarias | Origem |
|----------------------------------|--|---|-------------------------------------|
| COPERSUCAR (36) | Balbo (SP), Batatais (SP), Cocal (SP), Furlan (SP), Ipiranga (SP), Pedra Agroindustrial (SP), Santa Adélia (SP), Umoe Bioenergy (SP), Viralcool (SP), Virgolino de Oliveira (SP), Zilor (SP) | Balbo [São Francisco (SP), Santo Antônio (SP)], Batatais [Batatais (SP), Lins (SP)], Cocal [Narandiba (SP), Paraguaçu Paulista (SP)], Furlan [Furlan (SP), Avaré (SP)], Ipiranga [Descalvado (SP), Iacanga (SP), Mococa (SP)], Pedra Agroindustrial [Buriti (SP), Ibirá (SP), Ipê (SP), Serrana (SP)], Santa Adélia [Pioneiros (SP), Jaboticabal (SP), Pereira Barreto (SP)], Umoe [Umoe Bioenergy II (SP)*], Viralcol [Viralcol (SP), Santa Inés (SP), Viralcol II (SP)], Virgolino de Oliveira [Ariranha (SP), Itapira (SP), José Bonifácio (SP), Monções (SP)], Zilor [Barra Grande (SP), Quatá (SP), São José (SP)]. Usinas associadas independentes: Ferrari (SP), Pitangueiras (SP), São José da Estiva (SP), São Luiz (SP), São Manoel (SP), Santa Luzia (SP), Santa Maria – J. Pilon (SP). | Nacional |
| RAIZEN (24) | SHELL e COSAN (“joint-venture”) | Centroeste (GO), Ibaté (SP), Paraguaçu (SP), Tarumã (SP), Araraquara (SP), Benálcool (SP), Bom Retiro (SP), | Estrangeiro (Inglaterra-Holanda), e |

⁷⁸ Entrevista com professora/pesquisadora da ESALQ/USP, concedida em setembro de 2014.

| | | | |
|--------------------------|--------------------------|--|---|
| | | Bonfim (SP), Caarapó (MS), Costa Pinto (SP), Destivale (SP), Diamante (SP), Dois Córregos (SP), Gasa (SP), Ipaussu (SP), Junqueira (SP), Maracaí (SP), Matriz (SP), Mundial (SP), Rafard (SP), Santa Elena (SP), São Francisco (SP), Tamoio (SP), Univalem (SP). | nacional |
| BIOSEV (11) | | Continental (SP), Cresciumal (SP), Jaboticabal (SP), Jardest (SP), Lagoa da Prata (MG), Maracaju (MS), Morro Agudo (SP), Passa Tempo (MS), Rio Brillhante (MS), Santa Elisa (SP), Vale do Rosário (SP). | Estrangeiro (Holanda) |
| ODEBRECHT (09) | Odebrecht Agroindustrial | Alcídia (SP), Alto Taquari (MT), Conquista do Pontal (SP), Costa Rica (MS), Eldorado (MS), Morro Vermelho (GO), Perolândia (GO), Rio Claro (GO), Santa Luzia (MS). | Nacional |
| BUNGE (08) | | Frutal (MG), Guariroba (SP), Itapagipe (MG), Moema (SP), Monte Verde (MS), Ouroeste (SP), Pedro Afonso (TO), Santa Juliana (MG). | Estrangeiro (Estados Unidos) |
| TEREOS (07) | Guarani (SP) | Severínia (SP), Andrade (SP), Cruz Alta (SP), Mandu (SP), São José (SP), Tanabi (SP), Vertente (SP). | Estrangeiro (França) e nacional |
| NOBLE GROUP (04) | Noble Group Brasil | Catanduva (SP), Potirendaba (SP), Sebastianópolis (SP), Meridiano (SP). | Estrangeiro (China) |
| SÃO MARTINHO (04) | | Boa Vista (GO)**, Iracema (SP), São Martinho (SP), Santa Cruz (SP). | Nacional |
| COLOMBO (03) | | Colombo (SP), Albertina (SP), Palestina (SP). | Nacional |
| USJ (03) | | São João (SP), São Francisco (GO), Cachoeira Dourada (GO)*** | Nacional e estrangeiro (“joint-venture” com a CARGILL) |
| ADECOAGRO (03) | | Angélica Agroenergia (MS), Monte Alegre (MG), Nova Ivinhema (MS). | Estrangeiro (Estados Unidos) |
| BRITISH PETROLEUM (03) | | Central Itumbiara Bioenergia (GO), Ituiutaba Bioenergia (MG), Tropical (GO). | Estrangeiro (Inglaterra) |
| BAZAN (02) | | Bazan (SP), Bazan – Bela Vista (SP). | Nacional |
| SHREE RENUKA SUGARS (02) | Renuka do Brasil | Renuka (SP), Revati (SP). | Estrangeiro (Índia) |
| CABRERA (01) | | Cabrera Energética (MG). | Nacional |
| ATALLA (01) | | Central Paulista Açúcar e Alcool (SP). | Nacional |
| CERRADINHO (01) | | Porto das Águas (GO). | Nacional |
| CARGILL (01) | | Central Energética Vale do Sapucaí (CEVASA, SP). | Estrangeiro e nacional (“joint-venture” entre CARGILL e |

| | | | |
|---|--|--|------------|
| | | | CANAGRILL) |
| JOÃO PESSOA (01) | | Companhia Brasileira de Açúcar e Álcool (SP). | Nacional |
| USINAS INDEPENDENTES (09) | | | |
| Água Bonita (SP), Alto Alegre (SP), Della Colleta Bioenergia (SP), Usina Ester (SP), Nardini (SP), Usina Rio Pardo e Agrícola Tatez (SP), Rio Vermelho Açúcar e Álcool (SP), São Fernando Açúcar e Álcool (MS), Usina Santa Rosa (SP), CEEA-ADM (MG). | | | |

Fonte: elaboração própria com base em dados da UNICA, 2015.

Notas: */ O Grupo Umoe é de capital norueguês. **/ A usina Boa Vista é uma “joint-venture” entre São Martinho e PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEIS. ***/Em construção.

O que nos mostra o quadro anterior? Em primeiro lugar, que existe um número reduzido de grupos (19, aqui chamados de ‘primários’, por serem os que detêm o controle tanto das usinas aglomeradas pelo grupo, quanto dos ‘grupos secundários’ que dele dependem) que, em conjunto, controlam um total de 131 usinas / destilarias, junto a um total de 10 usinas independentes. Isso dá um total de 141 usinas / destilarias articuladas pela UNICA, responsáveis conjuntamente por uma parte expressiva do açúcar e do álcool produzido no país. Deste total de usinas / destilarias, 74% estão localizadas no Estado de São Paulo, 7,20% no Estado de Mato Grosso do Sul, 5,75% no Estado de Goiás, 5% em Minas Gerais e o restante se divide entre Mato Grosso e Tocantins. Regionalmente, o sudeste predomina (São Paulo + Minas Gerais), reunindo 79% do total. Somando as usinas localizadas no sudeste e aquelas da região centro-oeste (uma das áreas de maior expansão da cana-de-açúcar nos últimos tempos), observamos que nessas duas regiões está concentrado 92% da filiação da UNICA.

Em segundo lugar, que 43% das usinas são controladas (total ou parcialmente) por um grupo estrangeiro e o 57% restante é controlado por grupos nacionais. Embora isto pareça inclinar a balança em favor do capital brasileiro, é preciso observar que embora a COPERSUCAR (o maior grupo nacional) englobe 36 usinas (respondendo por 45% das unidades ainda controladas por capital nacional) e a Odebrecht Agroindustrial tenha o controle de 09 unidades (que significa 11% das usinas controladas por grupos brasileiros), a maior parte de grupos nacionais controla de 01 a 04 usinas, ao tempo que as independentes parecem estar relativamente desarticuladas diante do poder dos grandes grupos. Devido ao funcionamento interno da UNICA, o capital estrangeiro termina tendo um poder relativo maior⁷⁹, pois a participação em suas instâncias diretivas depende da capacidade de moagem incorporada e não do número de usinas, como fica claro na declaração a seguir:

“Na UNICA o modelo é o seguinte: quanto mais cana moída, mais paga e portanto, mais voz tem o grupo dentro do Conselho. Como nós temos algo assim como 280 ou 290 milhões de toneladas de cana moída na safra passada, e nós temos 25 assentos no Conselho, da mais ou menos 12 milhões por cadeira, por assento, ou seja, cada 12 milhões de toneladas ganha um assento no Conselho. Ai tem Grupos como a RAIZEN que tem 5 assentos dos 25, COPERSUCAR que é uma Cooperativa, ela se não me engano tem 80 ou 90 milhões [de toneladas de cana moída], então ela tem 8 assentos dos 25, só que a COPERSUCAR são 47 ou 48 usinas, então eles definem quem que vai sentar lá e aí tem grupos que tem 15 milhões então tem um assento, então [o Conselho] funciona assim.” (Entrevista n° 11).⁸⁰

⁷⁹ O capital estrangeiro entrou comprando as usinas de maior capacidade de moagem, e isso é o que importa afinal de contas nas relações de poder dentro do setor.

⁸⁰ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

Observando a composição atual da UNICA, é possível perceber que a relação entre ‘usineiros’ e representantes empresariais profissionalizados tem mudado bastante, já que, como observa o diretor da entidade entrevistado, estes últimos prevalecem no Conselho Deliberativo. Segundo suas ponderações a respeito dessa mudança:

“Esse processo foi muito acelerado: eu estou na UNICA há sete anos, quando eu entrei na UNICA [...] nós tínhamos vinte e quatro conselheiros, mais o presidente, para um total de vinte e cinco conselheiros, pois na época o presidente do Conselho era o presidente da UNICA. Então eram vinte e cinco conselheiros dos quais dois ou três eram executivos, os outros vinte e dois eram donos de usina, isso há sete anos. Hoje eu diria que se você tem dez donos de usina, é muito; os outros são todos executivos contratados no mercado.” (Entrevista nº 11).⁸¹

A declaração anterior é muito interessante, já que estaria espelhando, no plano interno da direção institucional, a mudança observada na composição patrimonial da agroindústria sucroenergética no transcurso da última década, como tivemos ocasião de analisar no capítulo anterior. Contudo, há algumas dimensões da dinâmica interna da UNICA (conforme entrevista realizada) que não passariam necessariamente pela polaridade ‘nacional versus estrangeiro’, mesma que, ainda sendo relevante, não explicaria todo o conjunto de processos envolvidos na representação / disputa de interesses por dentro da entidade.

Tentando resumir o argumento, observa-se que alguns dos grupos articulados por dentro da UNICA operam tanto na produção quanto na distribuição de açúcar e álcool, como por exemplo, a RAIZEN e a COPERSUCAR. Esses dois grupos (de longe os maiores do setor), ao controlar os diversos pontos da cadeia, podem compensar eventuais perdas na produção quando a distribuição está indo bem (seja pelos preços do etanol ou pela parcela do mercado que controlam), de maneira que ambos têm condições de garantir a lucratividade do negócio como um todo. Isto faria mais relevante a divisão entre aqueles grupos ‘altamente diversificados’ e aqueles que ‘só dependem do setor’, mais relevante que a diferença entre ‘nacionais’ e ‘estrangeiros’ por que:

“Aquele que só depende do etanol ou do açúcar, se não tiver uma melhora no curtíssimo prazo, ele pode morrer, pois tem todos os ovos na mesma cesta, enquanto que às vezes você tem um grupo diversificado, por exemplo, a Odebrecht [...] logicamente que eles não vão morrer se num ano ou dois eles tiverem prejuízo, entanto que eles vislumbrarem um lucro de aqui a três anos. Mas aqueles que vivem só do etanol podem morrer em dois anos caso as coisas não caminhem, eles não conseguem atravessar a ponte, então é uma outra questão que dificulta [a representação de interesses dentro do setor]. (Entrevista nº 11).⁸²

De acordo com representante da UNICA entrevistado, outra dimensão para ser considerada diz respeito às lógicas e estratégias das empresas que, mesmo produzindo no Brasil, têm suas casas matrizes fora. Nesses casos, mesmo quando a produção no Brasil esteja boa, isso pode não ser interessante desde a estratégia global da empresa porque a produção brasileira, muito mais competitiva, vira concorrente da produção lá fora. Como exemplo, veio à tona o caso do Grupo Guarani (controlado pela cooperativa francesa Tereos), e da Bunge:

⁸¹ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁸² Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

“Eles estão lá produzindo açúcar e produzindo etanol, então às vezes quando a gente faz um trabalho para derrubar barreiras no mercado europeu e nós exportamos mais etanol e açúcar, esse Conselheiro que está aqui pode ter conflito com o Conselho dele lá, então essa é outra dimensão... outro exemplo, a Bunge... na política de biocombustíveis americana [...] existe um mecanismo de subsídio ao biodiesel que permite que este ganhe mercado em cima do nosso etanol, a política permite isso e nós estamos lutando para que não retorne o subsídio ao biodiesel, que tinha acabado e agora está querendo voltar... logicamente todo o nosso Conselho é a favor de que não volte o subsídio ao biodiesel, só que tem um dos grupos no nosso Conselho que é a Bunge, e a Bunge produz biodiesel tanto na Argentina quanto nos Estados Unidos, então ela tem interesse em vender biodiesel mesmo que isso signifique que vai vender menos etanol, porque é um mercado em que ela tem competitividade”. (Entrevista nº 11).⁸³

Situações como esta teriam levado a que os conflitos internos se tornassem cada vez mais frequentes, num grau de intensidade maior com relação à época em que o Conselho da UNICA estava conformado predominantemente por usineiros. Por sua vez, isso tem levado a que o trabalho de articulação da entidade se faça a partir de uma agenda comum que, no mínimo, “melhore a situação de alguns, mas sem prejudicar a situação de nenhum outro”, uma agenda pautada no “mínimo denominador comum para alcançar aqueles objetivos, de tal forma que os grupos ganhem sem que nenhum esteja perdendo, mesmo que não esteja ganhando.” (Entrevista nº 11).⁸⁴ É extremamente interessante a constatação de que a UNICA se constitui hoje em dia como um campo estratégico de representação de interesses heterogêneos, com poderes relativos muito diferenciados por dentro da entidade, segundo a posição de cada um dos grupos em um ou em vários elos da cadeia produtiva e segundo critérios como a diversificação de seus negócios, o tamanho das empresas e a origem do capital (nacional ou estrangeiro).

Nos últimos anos, a UNICA desenvolveu um ativo papel de representação fora do Brasil, chamando a atenção em especial o “lobby” nos Estados Unidos e na Europa, onde essa atividade é considerada parte do sistema político e, portanto, está regulamentada por lei (GALAN, 2012, p. 8), ou seja, a influência corporativa na política recebe sanção legal. Isto, certamente, implica o desenvolvimento de capacidades institucionais (de negociação, de promoção, de imagem pública, etc., ademais da óbvia influência financeira sobre a estrutura política) diferentes das requeridas para operar no sistema político brasileiro, onde o processo de formulação e implementação de políticas públicas é centrado nas agências estatais e é “cimentado” por padrões sempre variantes de relações pessoais, o que faz com que as fronteiras entre as agências públicas e os interesses privados sejam menos estruturadas, embora em ambos os casos sejam bastante porosas e flexíveis (ROMANO, 2009, p. 283). A UNICA, portanto (e não deve ser o único caso no conjunto do agronegócio brasileiro), desenvolve-se em ambos os ambientes político-institucionais e o faz com bastante efetividade, a julgar por alguns dos avanços alcançados nos últimos anos, como a declaração, por parte da “United States Environmental Protection Agency” (EPA), do etanol brasileiro como um “combustível avançado”⁸⁵, assim como pela derrubada das tarifas sobre a importação de

⁸³ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁸⁴ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁸⁵ Isso abriu oportunidades significativas para o etanol brasileiro, já que, naquele momento, dos 136 bilhões de lt. de etanol previstos para consumo nos Estados Unidos até 2022, 79 bilhões de lt. deveriam ser dos chamados “biocombustíveis avançados”, ou seja, aqueles capazes de reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 50% em comparação à gasolina, segundo classificação da EPA. O etanol brasileiro, segundo essa

etanol brasileiro naquele país (2010 e 2011, respectivamente). (UNICA [b], 2012).

Desenvolver ações de “lobby” e “advocacy”⁸⁶ fora do Brasil implica desenvolver competências em ambientes institucionais complexos, com regimes políticos, financeiros, comerciais e até culturais diversos do que existe no Brasil. Este ponto ilustra bem uma das mudanças organizacionais mais expressivas da representação patronal da indústria sucroenergética, se fôssemos comparar com o período histórico anterior, durante a vigência do PNA. Essa atuação, contudo, não se dá isoladamente. No caso dos Estados Unidos, para além do estabelecimento do escritório da UNICA em Washington, a relação com os congressistas conta com o apoio/intermediação da “Brazil Industries Coalition” (BIC), uma organização não governamental estabelecida segundo as leis daquele país e que conta com várias empresas, firmas de consultorias e instituições brasileiras associadas, encarregada da representação “exclusiva” das empresas e associações empresariais brasileiras, com a finalidade de superar as restrições e limites que teria a atuação isolada dessas entidades. (BIC [a] [b], 2015; GALAN, 2012, p. 118).

Como o “lobby” é uma atividade regulamentada pelo “Lobbying Disclosure Act” (1995), as empresas ou associações empresariais devem atuar a partir de entidades reconhecidas nos termos dessa lei, que realizem as atividades de representação junto ao Congresso e ao sistema político norte-americano. Dentre as entidades e empresas brasileiras que integram a BIC, encontram-se a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), a Associação Brasileira de Produtores e Exportadores de Frutas (ABRAFRUTAS), a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e Investimentos (APEX), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), a VALE, dentre outras, assim como parceiros estratégicos como o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), a Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), além de importantes parceiros norte-americanos. (BIC, 2015). Embora a UNICA não forme parte do quadro de associadas da BIC, alguns de seus parceiros mais relevantes o são: APEX, BNDES, ICONE, AMCHAM e FGV. A parceria entre a UNICA e a APEX⁸⁷, por exemplo, tem sido decisiva para a remoção das barreiras à exportação de etanol brasileiro para os Estados Unidos (GALAN, 2012, p. 121), como podemos observar na seguinte declaração:

“Nós precisamos atuar sobre políticas públicas para promover de forma adequada o etanol de cana de açúcar, e isso foi um esforço que nós fizemos com a APEX, para que

instituição, reduz em até 90% as emissões causadas pelo combustível de origem fóssil. Por esse motivo a declaração da agência ambiental americana foi comemorada no Brasil, pelos produtores de açúcar e álcool, como uma grande vitória da UNICA, que teve um papel central para alcançar esse resultado. (UNICA [d], 2012).

⁸⁶ Segundo GALAN (2012, p. 25-28), o “lobby” poderia ser definido como o processo pelo qual empresas, indivíduos, grupos ou associações tentam influenciar diretamente as políticas públicas, as decisões governamentais, a legislação e a regulação. Já o “advocacy” implica induzir a mobilização de diversos atores (incluindo o apelo genérico ‘à sociedade’) em defesa de uma determinada causa, em especial, visando influenciar a formatação e execução de políticas públicas. Ambos os conceitos tem uma evidente raiz no ideário pluralista (ROMANO, 2009). No marco da nossa pesquisa, ambas devem entendidas como uma expressão do caráter estratégico-relacional do poder estatal.

⁸⁷ Estabelecida mediante acordo assinado entre a APEX e a UNICA, em fevereiro de 2008 (atualizado em setembro de 2010 e em vigor até hoje). O convênio compreende a sensibilização e capacitação da oferta de etanol brasileiro, estudos de inteligência comercial e, principalmente, ações de promoção comercial e de imagem. Os mercados-alvo são países da América do Norte, Europa e Ásia. Esse convênio tem funcionado como guarda-chuvas para múltiplas ações de promoção do etanol brasileiro no exterior, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa e na Ásia.

eles realmente entendessem um projeto com essas características, o que é difícil, porque vamos supor que eles têm um programa lá para promoção de calçados, eles vão e fazem feiras na Europa ou nos Estados Unidos e levam lá sapatos de alta qualidade com um *design* bem bonito e aí vão vender muito, eles facilmente vão induzir um aumento das exportações para aquele item. Mas no nosso caso, você precisa que as políticas públicas estejam lá e com isso a gente pode paulatinamente aumentar o volume das exportações, então nós concebemos um projeto dessa forma, nós entrávamos basicamente com a estrutura física e com o pessoal e a APEX com recursos destinados a campanhas⁸⁸ para garantir um contato adequado com a mídia, com os formadores de opinião, com os governos, então, foi esse mais ou menos o desenho do projeto [...] Foi um projeto voltado a criar um ambiente positivo ao redor do etanol para favorecer que os tomadores de decisão valorassem o etanol de uma outra forma, nós tivemos que trabalhar com os formadores de opinião, *policy makers*, com setores com interesses e lobby muito fortes”. (Entrevista nº 11. Grifo nosso).⁸⁹

Os “interesses muito fortes” mencionados nesta citação são parte do ambiente político e econômico que uma associação empresarial como a UNICA passa a enfrentar em decorrência da crescente internacionalização da ASB nos últimos anos; esses ‘interesses’ incluem os seus concorrentes diretos, os produtores de etanol de milho nos Estados Unidos, aglutinados na “Renewable Fuel Association”, que por vezes são inimigos e por vezes, amigos: inimigos quando se trata da concorrência entre ambos os produtos (etanol de milho versus etanol de cana), amigos quando se trata de promover sua utilização numa escala maior na matriz energética americana.

Neste último caso, a UNICA e a RFA tem se aliado contra os interesses das indústrias do automóvel, naval e de máquinas de jardinagem, todas contrárias ao aumento da mistura de etanol na gasolina até o patamar de 25% defendido por ambas as associações setoriais. No caso da concorrência entre a UNICA e a RFA, a entidade brasileira tem buscado alianças com os segmentos da indústria alimentar que utilizam o milho como base da produção e se opõem ao programa de etanol americano, assim, busca-se aumentar a participação do etanol brasileiro no consumo daquele mercado, desencorajando as oposições domésticas. (Entrevista nº 11).⁹⁰ Contudo, num sentido geral, o ambiente contra o açúcar e o etanol brasileiro, apesar dos esforços da UNICA, continua sendo hostil (de acordo com a leitura da entidade) como se expressa no seguinte texto:

“The U.S. sugar lobby continues to pursue a market isolation strategy, supported by a government backed program of price support, trade quotas and market manipulation instead of learning to compete in this global marketplace. This protectionist policy has served the sugar lobby at the expense of American consumers who are paying more with every spoonful. But that has not been enough for the U.S. sugar lobby. Now attacking the competition is the name of the game. In a recent report, the American Sugar Alliance (ASA) reveals the desperate need of the American sugar industry to

⁸⁸ Uma das campanhas mais intensas foi voltada para a utilização do etanol de cana de açúcar na ‘Fórmula Indy’, a principal concorrência de automobilismo nos Estados Unidos, semelhante à Fórmula 1 europeia. A ideia foi ter alto impacto na opinião pública norte-americana, dado que se trata de um evento muito popular, que serviu de vitrine para mostrar o etanol brasileiro como um combustível eficiente, potente e capaz de substituir o uso de gasolina. Houve conflitos com os produtores de etanol de milho, mas finalmente venceu o etanol brasileiro. (Informação verbal, entrevista concedida ao autor por funcionários da APEX em julho de 2014).

⁸⁹ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁹⁰ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

keep the U.S. market closed and protected from competition. ASA engaged in hyperboles and misrepresentations about the Brazilian sugarcane industry to ask the U.S. Congress to maintain current U.S. sugar policy, shielding consumers from the benefits of competition in the sugar market.” (UNICA [j], 2013)

Sendo assim, a UNICA legitima sua presença nos Estados Unidos como defensora dos interesses brasileiros com relação aos mercados de açúcar e álcool, cada um com suas características específicas em termos de atores econômicos e questões legais envolvidas (marco regulatório). A posição do Brasil como principal exportador mundial de açúcar e segundo maior produtor de etanol precisam de uma constante articulação e barganha com relação a interesses igualmente poderosos, estabelecidos nos principais mercados consumidores, de forma que a UNICA, representando por sua vez os interesses [contraditórios] de suas associadas, joga papel central na configuração estratégica por dentro do poder estatal tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa e no Brasil. Há uma ampliação da escala de atuação/representação/mediação de interesses e conflitos e é muito importante atentar para esse fato.

Voltando à questão da relação estabelecida com a BIC, embora a mesma esteja focada na atuação nos Estados Unidos, também favoreceu a realização de algumas ações no Brasil, porém de forma menos intensa. Por exemplo, em agosto de 2011, uma delegação de deputados, senadores estaduais e empresários norte-americanos visitaram a sede da UNICA em São Paulo, com a finalidade de conhecer detalhes sobre a produção de etanol no Brasil e sua utilização nos transportes, tanto na frota veicular quanto na de cargas, assim como sobre o incipiente mercado de ‘bioplásticos’ e as tendências em matéria de biotecnologia e hidrocarbonetos produzidos a partir de cana de açúcar. (UNICA [c], 2011).

No caso da atuação na Europa, a escolha de Bruxelas como o local para estabelecer a sede da UNICA não foi ao acaso, já que, como se sabe, a cidade é o coração institucional da União Europeia (UE), sediando a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia. Abriga também o quartel-geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A promoção do etanol e a eliminação de barreiras comerciais naquele continente (a tarifa de importação sobre o etanol brasileiro é de €0,19 por litro, o que lhe resta competitividade) são prioridade para a UNICA desde que a Comissão Europeia decidiu pela utilização de ‘biocombustíveis’ nos transportes, contudo, tal política tem experimentado atrasos e enfrenta oposição inclusive dentro da própria UE, relacionada em especial com questões ambientais, demandando da UNICA um intenso trabalho de incidência e “advocacy” em favor do etanol brasileiro. (Entrevista nº 11).⁹¹ Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, a realização e/ou participação em seminários, fóruns de debate, a realização de publicações e a organização de visitas de delegados/as (empresariais e políticos) formam parte do repertório utilizado pela UNICA para posicionar o etanol de cana em escala global, visando sua ‘commoditização’, contando em especial com o suporte da APEX e outras agências governamentais brasileiras.

Embora as ações da UNICA tenham priorizado os mercados americano e europeu, é preciso ressaltar que também tem se projetado para outras regiões, como a asiática (em particular visando exportar etanol para a China), a África e América Latina. A recepção de delegações de diversos países é uma de suas ações mais comuns⁹²; chama a atenção, no

⁹¹ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

⁹² Segundo a entidade, foram quase 1.000 visitas de 65 países entre 2007 e 2012. (UNICA [i], 2012)

entanto, a diferenciação no discurso da entidade, já que, quando se trata de receber europeus (e inclusive americanos), a ênfase está em apresentar o ‘Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar’ e o ‘Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar’, enfatizando a dimensão socioambiental (sustentabilidade) do etanol; no entanto, diante dos países africanos e de outras regiões, se enfatiza mais a questão das oportunidades de negócios e emprego rural, sem deixar de lado a questão do aquecimento global. Em todos os casos, entretanto, a UNICA se apresenta como sendo a detentora de um saber técnico sobre o setor sucroenergético e, mesmo quando a entidade não tem o poder para assinar acordos de cooperação visando o estabelecimento de unidades de produção de etanol em terceiros países, esses espaços podem resultar em bons negócios ou bem, servem para encorajar políticos de fora para buscar a implementação de políticas de mistura de álcool na gasolina em seus países ou regiões de origem.

Vários são os exemplos da forma em que a UNICA atua internacionalmente na promoção do etanol brasileiro e não é o caso de descrever todos esses eventos, seminários, visitas, publicações, apresentações e parcerias, divulgadas pela mesma entidade mediante seus boletins semanais. Só para lembrar um exemplo recente, que ajuda a ilustrar o argumento: em agosto de 2013, a entidade anunciou parceria com a Associação de Combustíveis Renováveis (“Renewable Fuel Association”, RFA) e com a Associação de Biocombustíveis Avançados (“Advanced Biofuel Association”, ABFA), ambas dos Estados Unidos, para desenvolver uma missão comercial conjunta com o objetivo de fomentar o comércio de etanol e tecnologias entre ambos os países, entre os dias 30 de setembro e 02 de outubro de 2013. Nesses dias, 15 empresas americanas visitaram cidades como São Paulo e Recife, para promover contatos entre importadores e exportadores de tecnologias para a produção de ‘biocombustíveis’, entre outros objetivos. A parceria entre as três entidades empresariais foi criada com financiamento da Administração Internacional de Comércio do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (equivalente ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro), e com o auspício do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (BUSBC). (UNICA [e], 2013). O exemplo é interessante pela diversidade de atores envolvidos, tanto públicos como privados, nacionais e estrangeiros, mas não é o único caso.

Outro dos âmbitos de ação da UNICA é a realização e/ou participação constante em feiras, fóruns e debates internacionais, nos quais é promovida a “commoditização” do etanol e a internacionalização do setor. São eventos como o “US-Brazil Innovation Summit”, o Encontro Anual de Biocombustíveis (convocado pela “World Refining Association”), e o “Ethanol Summit” (organizado pela UNICA no Brasil, a cada dois anos, desde 2007⁹³), entre outros. Muito especialmente, o “Ethanol Summit” pode ser considerado, hoje, um dos grandes momentos de encontro de empresários, autoridades de diversos níveis governamentais, pesquisadores, investidores, fornecedores e acadêmicos do Brasil e do exterior, com mais de 1500 participantes previstos para a edição de 2015. Desta maneira a UNICA contribui para a criação de consensos globais sobre o papel do etanol na nova economia ‘verde’ e consolida um certo arranjo de atores privados e públicos que favorecem a introdução da agenda das corporações por dentro das agendas públicas, costurando interesses e objetivos distintos, mas convergentes.

Ainda no âmbito internacional, em 2006 a UNICA promoveu a criação da “International Ethanol Trade Association” (IETHA), sediada em São Paulo. A nova entidade envolveria companhias relacionadas com a produção, transporte, estocagem, supervisão de

⁹³ A última edição (quinta) desse evento teve lugar entre 29 e 30 de junho de 2015, em São Paulo.

qualidade, comércio e distribuição de etanol em nível internacional. Dentre outras coisas, caberia a IETHA contribuir para o desenvolvimento de um mercado mundial de etanol, ‘commoditizando’ o produto mediante o estabelecimento de critérios claros para o comércio mundial desse produto, normas técnicas padronizadas e critérios de sustentabilidade, vinculando o etanol com os mercados de futuros nas principais bolsas de valores, tanto no Brasil como fora. Segundo informação divulgada pela entidade naquela ocasião:

“A IETHA - International Ethanol Trade Association foi criada hoje no Brasil para promover o comércio internacional de etanol. Trata-se de uma associação internacional, instituída a partir do Brasil, por empresas internacionais e brasileiras do setor petrolífero, produtores/exportadores de álcool, tradings, armadores e consumidores de combustíveis. A IETHA tem como objetivo criar regras comerciais claras para o mercado internacional de etanol.” (UNICA [f], 2006).

Até 2010 é possível acompanhar algumas notícias sobre a atuação da IETHA (que até aquele ano teria constituído um quadro de 42 associadas), especialmente no relativo à sua atuação na BM&FBOVESPA e à incorporação de novas empresas membro; porém, desde aquele ano, não encontramos mais referências ao trabalho desenvolvido pela organização. Contudo, é importante sublinhar o papel da UNICA visando à criação de um mercado global para o etanol e, nesse sentido, o suporte conferido a espaços associativos para atuar no plano internacional.

Nesse mesmo sentido, no plano internacional, é importante indicar que a UNICA tem promovido entre suas associadas a incorporação aos sistemas de certificação voluntária do etanol, como o da Bonsucro (especificamente voltado para o setor sucroalcooleiro)⁹⁴, que buscam padronizar os combustíveis de biomassa segundo parâmetros internacionais, atendendo especialmente aos requerimentos europeus. A UNICA é, igualmente, membro da “Roundtable on Sustainable Biomaterials” (RSB), organização internacional sediada na Suíça que reúne agricultores, companhias, organizações não governamentais, experts, governos e agências intergovernamentais vinculadas à produção e comercialização de biomateriais, dentro da qual também participam a PETROBRAS, a Amyris Inc. (da área de biotecnologias associadas ao processamento de açúcar) e inclusive a ONG ambientalista Amigos da Terra-Brasil. (RSB, 2015).

A UNICA elabora relatórios de sustentabilidade de acordo com padrões internacionais como os definidos pela “Global Report Initiative” (GRI), promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Mostra-se assim como uma entidade afinada com as principais tendências do discurso ambientalista oficial/empresarial, pautado na “commoditização” da natureza como uma forma de viabilizar novas fronteiras de acumulação no mercado mundial. De fato, estas iniciativas, em termos gerais, podem ser lidas como um esforço por adequar a indústria sucroenergética brasileira a **padrões internacionalmente aceitos** que legitimam o acesso do etanol e do açúcar, assim como dos novos produtos derivados da cana, aos grandes mercados [potencialmente] consumidores, nos quais existe ainda preocupação com os impactos indiretos do uso da terra e sobre a real contribuição do

⁹⁴ A Bonsucro é uma organização global sem fins lucrativos que inclui produtores, comercializadores, usuários finais e organizações não governamentais de alguma forma ligadas ou envolvidas com a produção de cana, que objetiva certificar o desempenho socioambiental das empresas vinculadas à indústria sucroenergética ao redor do mundo. Grande parte de seu quadro de entidades associadas é brasileiro, em particular muitas das empresas filiadas à UNICA. Inicialmente, a organização chamou-se “Better Sugarcane Initiative”, mudando para seu nome atual em 2011. (UNICA [g], [h] 2011, 2010).

etanol na redução dos GEE.

A introdução de normas técnicas da “International Organization for Standardization” (ISO) nas usinas associadas à UNICA é um movimento que vai nessa mesma direção, em especial com relação ao ISO 9000 (relativo à gestão das empresas) ao ISO 14000 (relativo a questões ambientais) e ao ISO 22000 (relativo à segurança na cadeia global de produção de alimentos). (Entrevista nº 17) ⁹⁵ Como analisamos no capítulo II, se trata de um amplo movimento internacional de ajuste do capitalismo à transição de uma economia poluente e ambientalmente suja, para uma economia supostamente sustentável e ambientalmente limpa, que garanta a continuidade da exploração da natureza sobre uma base conceitual à qual aderem cada vez mais as estratégias empresariais. Por outra parte, como sugere Sassen (2008, 2010), os padrões técnicos, científicos e monetários da globalização são normalmente aqueles gerados e impostos pelas potências ‘ocidentais’; afinal, trata-se de exportar etanol para os mercados europeu e americano, portanto, busca-se adaptar as características deste produto aos requerimentos técnicos estabelecidos pelos mercados de destino.

Outro dos eixos de ação da UNICA que nos interessa destacar, diz respeito a seu papel como ‘formadora de opinião’ e ‘geradora de conhecimento’ sobre o setor sucroenergético, visando influenciar tanto os atores políticos e econômicos (no Brasil e fora) quanto a mídia e a sociedade em termos gerais. Por exemplo, as campanhas nos Estados Unidos visando melhorar a imagem do etanol brasileiro voltaram-se à opinião pública, complementarmente às ações de “lobby” desenvolvidas junto ao sistema político. Essas campanhas, desenvolvidas em lugares e momentos chave, tiveram grande repercussão e contribuíram para criar um clima favorável à consecução dos objetivos da entidade, por exemplo, derrubar a tarifa sobre a importação de etanol brasileiro naquele país e firmar a imagem de um combustível compatível com a preservação ambiental. No Brasil, sobressai a campanha desenvolvida no marco do ‘Projeto Agora’, uma parceria entre a UNICA e diversas empresas e associações envolvidas no setor, que visa intensificar a construção de uma imagem positiva da cadeia produtiva como um todo e da energia renovável em particular. Segundo informação que consta no “site” do projeto:

“São 15 associações e empresas do setor sucroenergético unidas na geração de conhecimento, na disseminação de impactos sociais e ambientais positivos e, fundamentalmente, na disponibilização e ampliação de esclarecimentos para a conscientização da opinião pública sobre as questões da indústria da cana de açúcar e a sustentabilidade”. (PROJETO AGORA [a], 2015)

Para além da UNICA, participam do projeto empresas como a BASF (alemã), Bayer (alemã), Dedini (brasileira), FMC (americana), Monsanto (americana) e Syngenta (suíça). Também participam entidades como a Associação dos Produtores de Bioenergia no Estado do Paraná, ALCOPAR; a Associação dos Produtores de Bioenergia do Mato Grosso do Sul, BioSul; os sindicatos setoriais dos Estados de Minas (SIAMIG), Goiás (SIFAEG), Mato Grosso (SINDALCOOL/MT) Paraíba (SINDALCOOL/PB), Pernambuco (SINDAÇÚCAR/PE), Alagoas (SINDAÇÚCAR/AL), a Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro-Sul (ORPLANA) e o Centro Nacional das Indústrias do Setor Sucroenergético e Biocombustíveis (CEISE). (PROJETO AGORA [b], 2015). Este conglomerado de atores tão desiguais revela o tipo de alianças são privilegiadas na pavimentação do caminho do etanol como alternativa energética, não apenas no Brasil, mas

⁹⁵ Entrevista com representante de Usina do Grupo Guarani / Tereos, concedida em setembro de 2014.

em termos globais. Chama a atenção o tipo de empresa estrangeira envolvida, em particular daquelas relacionadas com o ramo químico e farmacêutico, sinalizando a presença de interesses muito diversificados por dentro da ASB.

As ações no marco do Projeto Agora priorizaram as duas grandes regiões produtoras, o centro-sul e o nordeste, articulando uma estratégia de comunicação para posicionar favoravelmente toda a cadeia sucroalcooleira, desde os plantadores de cana até os fornecedores de máquinas e equipamentos, passando pelos produtores de açúcar e álcool. (PROJETO AGORA [b], 2015; UNICA [i], 2012). Dentro do Projeto, uma das iniciativas mais significativas foi o lançamento do **Movimento + Etanol**, que, junto aos membros iniciais, envolve agentes e órgãos públicos, universidades e institutos de pesquisa, parlamentares e governadores, organizações não governamentais, trabalhadores da agroindústria sucroalcooleira, dentre outros. A iniciativa é definida como um grande projeto de comunicação integrada, envolvendo uma ampla gama de atores sociais. (PROJETO AGORA [c], 2015). Pode se afirmar, nesse sentido, que a estratégia do setor se sustenta num “apelo a uma cultura de ‘agribussines’ que está muito mais apoiada em mecanismos ideológicos e mecanismos de forjação [sic] de consensos, do que foi, por exemplo, na época dos militares.” (Entrevista nº 6).⁹⁶

No tocante à relação com o Estado, a UNICA tem se constituído desde sua fundação como uma entidade representativa de classe com a finalidade de exercer pressão sobre as agências que integram o arranjo político-institucional sucroalcooleiro pós-desregulamentação, fazendo valer os interesses de suas associadas e, por extensão, de toda a ASB, que de diversas formas ela pretende representar. Em sua conhecida obra “Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil”, Pedro Ramos afirmou que: “A história do complexo agroindustrial canavieiro no Brasil é a história da relação entre proprietários e Estado”. (RAMOS, 1999, p. 21). Mas, qual seria o grau de validade dessa assertiva nos dias atuais, à luz das evidências que estamos analisando?

Feitas algumas especificações, consideramos que a frase ainda é pertinente. Se por um lado resulta claro que a desregulamentação praticada desde finais dos anos 1980 teve um impacto sobre o grau e a profundidade da relação entre usineiros e aparato estatal, já que a extinção do planejamento setorial estatizado, a determinação de quotas de produção e outras questões anteriormente controladas pelo governo, deixaram os empresários mais livres de atuar e decidir por sua conta com relação a um conjunto de questões como volumes e custos de produção e decisões relativas a investimento, por outro também é claro que há uma continuidade desses vínculos e uma renovação de suas formas e mecanismos. Como afirmou um pesquisador entrevistado sobre o assunto:

“Num nível mais genérico, eu diria que se alterou significativamente essa relação, mas numa expressão de uma sociedade capitalista, a relação continua forte. Eu não mudaria a frase, entendida como uma relação do aparelho de Estado com relação aos proprietários. [...] Então, muda significativamente essa relação no nível mais imediato, mais prático, como eu disse, no fim das cotas de produção, no fim das exportações apenas pelo IAA, mas isso não significa que acaba a relação entre Estado e proprietários. Essa relação deixa de ser menos intervencionista e passa a ser mais disfarçada, eu diria até que não formalizada, mas continua forte. Com relação ao poder público, agora, pensando no Estado nas esferas inferiores, também mudou, porque

⁹⁶ Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

hoje há uma maior relação entre os usineiros e fornecedores de cana com os níveis inferiores do aparelho do Estado, ou seja, com os governos locais e com os municípios.” (Entrevista nº 4).⁹⁷

De acordo com outras análises, embora haja mudanças significativas na relação entre a agroindústria canavieira e o Estado a partir dos anos 1990, o núcleo da relação não foi rompido; pelo contrário, durante a década de noventa, mesmo com a retirada do Estado que simbolizada pela extinção do IAA, houve uma enorme estatização das dívidas da agropecuária em geral e, particularmente, do setor sucroalcooleiro, um dos mais beneficiados pelo farto crédito público que irrigou o PNA durante década e meia. Essas dívidas foram transferidas para a Fazenda Pública e isso significa que o Estado, assumindo esses custos em nome de toda a sociedade, permitiu ‘limpar’ as contas dos usineiros e os preparou para o novo ciclo de expansão e investimentos da década seguinte. (Entrevista nº 6).⁹⁸

Mesmo que hoje a intervenção do Estado seja menos ‘intervencionista’ que no passado, porque, por exemplo, o Plano Nacional de Agroenergia nem de longe expressa o grau de intervenção dos antigos Planos de Safra do IAA, existem muitos outros mecanismos que sustentam a relação do setor sucroalcooleiro com o aparelho estatal, muito especialmente o crédito público de curto e longo prazo, concedidos pelo SNCR⁹⁹ e pelo BNDES, assim como mediante uma política fundiária e mediante a atuação de diversas agências do Poder Executivo que atuam em perfeita sintonia com os interesses do agronegócio e com as bancadas que, desde o Congresso, da sustentação política a este pacto. (Entrevista nº 6).¹⁰⁰

Tomando como base essas aproximações, podemos agora passar a analisar as interfaces da UNICA com algumas das agências governamentais envolvidas com o complexo. Sem dúvida, a UNICA tem uma clara preferência ideológica pela liberdade de atuação e movimentação dos capitais e, em geral, pelo livre mercado. Mas isso está no nível das preferências discursivas que orientam a tomada de decisões, o que não quer dizer que a entidade simplesmente renuncie a toda e qualquer forma de vinculação com o aparelho estatal, porque se trata de relações de poder dentro de um equilíbrio de forças instável, estrategicamente determinadas, que perpassam todo o processo de acumulação de capital. Como vimos, a acumulação como tal depende tanto de processos econômicos quanto extraeconômicos, se inserindo no campo das disputas por dentro do Estado. Não há um só momento da trajetória da UNICA em que a entidade não busque influenciar e determinar as decisões dos gestores públicos, ao ponto que uma parte destes últimos a considera a principal entidade e interlocutora do setor privado com o governo, especialmente por sua expertise técnica e seu peso econômico.¹⁰¹

Contudo, como afirma um dos entrevistados, nem sempre é fácil provar o tipo de relacionamentos que existe entre representantes de grupos econômicos e agências estatais, porque muitas vezes esse tipo de contato é processado por vias informais, para além dos

⁹⁷ Entrevista com professor / pesquisador da UNICAMP, concedida em março de 2014.

⁹⁸ Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

⁹⁹ De acordo com Delgado (2012), após a queda dos recursos do SNCR na década de 1980 e grande parte da década de 1990, verifica-se recuperação do mesmo a partir de 1998, crescendo firmemente a partir de 2000, ao ponto que o crédito bancário subvencionado para a agricultura empresarial ao longo da última década está no patamar de 60% do volume de crédito concedido na fase de auge do período militar (1979/1981). (DELGADO, 2012, p. 103).

¹⁰⁰ Entrevista com pesquisador do IPEA, concedida em março de 2014.

¹⁰¹ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em março de 2014.

mecanismos institucionais regulares (Entrevistas nº 4 e nº 5).¹⁰² Segundo a opinião de um dos entrevistados, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a troca de informações entre representantes da ASB e representantes governamentais é algo “diário, constante”. (Entrevista nº 5)¹⁰³, envolvendo assuntos que vão desde questões tributárias até o nível de mistura e a importação de maquinários, que interessam tanto aos plantadores de cana como aos produtores de açúcar e álcool de todas as regiões do país. Dado esse caráter não formalizado, é difícil estabelecer qual a dinâmica dessas redes de política.

Por outra parte, se nem durante a época do PNA existiram mecanismos propriamente ‘corporativos’ para o enquadramento das relações setoriais com o Estado, como a pesquisa de Santos (1993) demonstrou, consideramos que seria um erro procurar na atualidade por esse tipo de mecanismo, o que eventualmente nos levaria à falsa conclusão de que não existem relações significativas entre ambas as esferas. Salvo casos como a participação da UNICA em instâncias formais como a Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool, são poucas as chances de se encontrar mecanismos formalizados, regulares e efetivos de negociação e tomada de decisão, com relação à agroindústria sucroenergética. **Portanto, interessa-nos analisar as interfaces flexíveis que viabilizam o alinhamento de visões, práticas e interesses entre agências privadas e agências públicas, favorecendo a endogeneização de decisões que favorecem a acumulação de capital na agroindústria sucroenergética e sua recente internacionalização, processo em andamento. Essa perspectiva se acopla melhor com a nossa abordagem estratégico-relacional, que não enfatiza nos mecanismos e sim nos processos, entendendo o poder como algo em constante movimento e construção.**

Pela forma em que se deu a desregulamentação do complexo sucroalcooleiro e o desenvolvimento das novas regulamentações a ele aplicáveis, coube ao Poder Executivo e suas agências, da mesma forma que durante as décadas anteriores, o papel de controlar e organizar as diversas questões requeridas para o funcionamento dos mercados de açúcar e álcool, dentro e fora do Brasil, abrindo espaços para a participação do setor privado nas deliberações e tomada de decisões, no contexto da ampla reforma da economia promovida durante a década de 1990.

Depois da extinção do IAA, suas funções e competências foram progressivamente atribuídas a diversos órgãos relacionados ao Poder Executivo, desde a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República até o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que hoje preside o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA) e a Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool (CSAA). Essas duas instâncias, junto com o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ambas subordinadas ao Ministério de Minas e Energia, funcionam hoje como as principais instituições que regulam, fiscalizam e coordenam políticas relativas à indústria sucroenergética. Isso faz indispensável para entidades como a UNICA, o FNS e as outras entidades de classe, o desenvolvimento de uma estratégia de incidência sobre as decisões tomadas no nível do Executivo, como o principal fórum ou arena de disputa.

Segundo o representante da UNICA, a entidade não se opõe à intervenção do Estado, desde que a mesma seja de caráter regulatório e complementar à atuação dos agentes de

¹⁰² Entrevista com professor / pesquisador da UNICAMP e com funcionários do MAPA, concedidas em março de 2014.

¹⁰³ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em março de 2014.

mercado. O representante da entidade afirmou que para a UNICA, o Estado deve promover pacotes de política pública visando estimular o investimento no setor, portanto, reiteradamente se manifestam de maneira pública demandando do Governo Federal medidas que favoreçam o funcionamento organizado dos mercados de açúcar e muito em especial de álcool que, por seu caráter estratégico, envolve a participação de complexas redes de interesses, desde os produtores de cana até os distribuidores de etanol nas bombas. (Entrevista nº 11).¹⁰⁴ A UNICA desenvolve uma ativa política de influência focando no Poder Executivo e no Congresso Nacional, conforme veremos a seguir.

Dos órgãos públicos que regulam o complexo canavieiro, a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Álcool parece ser o fórum mais ativo e permanente, apesar de ser apenas um órgão consultivo e de assessoramento. Como o próprio nome da Câmara indica, o espaço reúne tanto os produtores de açúcar e álcool quanto os representantes do conjunto da cadeia produtiva. Por parte do Poder Executivo, participam várias Secretarias do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ademais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério de Desenvolvimento, Agricultura e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP) e o Banco do Brasil (BB).

Pelo setor privado, ademais da UNICA, participam a Organização de Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (ORPLANA), a Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (SINDICOM), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Força Sindical, a Associação Brasileira de Empresas Trading (ABECE), a União Nordestina dos Produtores de Cana-de-Açúcar (UNIDA), o Sindicato da Indústria do Açúcar e Álcool do Estado de Pernambuco (SINDAÇÚCAR), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), dentre muitas outras. O conjunto de interesses e perspectivas envolvidas espelha que, tanto pelo lado do poder estatal como pelo lado empresarial, a equalização de interesses é uma questão complexa, processada em ausência de um único centro de decisão. Tal como no passado a CNAL (durante a época do PNA), hoje em dia a CSAA reflete um arranjo institucional descentralizado no qual a barganha é puxada desde vários centros decisórios, cada um exercendo governança sobre aspectos específicos da cadeia como um todo, mas hoje é evidente que há uma participação empresarial mais robusta que durante a época do PNA. Segundo representantes do MAPA entrevistados:

“Além desse relacionamento informal, digamos, eles tem institucionalmente a Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool que funciona aqui no Ministério, que é um Fórum de caráter orientativo [sic] que se reúne quatro vezes ao ano mais ou menos e reúne as principais entidades do setor e aos principais órgãos do governo que estão ligados ao setor e que é presidida pelo setor privado, *eles é que determinam a agenda e conduzem o trabalho da Câmara*, o Ministério faz apenas o Secretariado e é o espaço

¹⁰⁴ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

que eles tem para trazer as demandas e dialogar com os outros órgãos do governo”. (Entrevista nº 5. Grifo nosso).¹⁰⁵

A partir da leitura das atas da Câmara disponibilizadas na Internet¹⁰⁶, é possível termos uma ideia da dinâmica dos debates e dos atores envolvidos efetivamente na construção das agendas por dentro desse órgão, alguns já mencionados. As atas revelam uma interação intensa entre representantes setoriais, ministérios e agências de governo, parlamentares e assessores externos, que abordam temas que vão desde as perspectivas do setor sucroenergético, as políticas efetivas e as previsões adotadas pelo governo (planejamento indicativo), a constituição de frentes parlamentares de apoio ao setor, questões tributárias incidentes sobre o etanol, questões fundiárias e trabalhistas, a dívida setorial junto aos bancos e as demandas dos produtores por uma moratória e aprovação de novas linhas de apoio para renovação de canaviais e/ou estabelecimento de mais unidades de produção, questões vinculadas com pesquisa e desenvolvimento (em particular, sobre transgenia e E2G), marco regulatório e modelo tarifário para a cogeração de eletricidade, exportação de açúcar e dificuldades de acesso a terceiros mercados, dentre muitos outros. (MAPA [c], 2015).

Outro espaço semelhante à Câmara Setorial, embora sem o mesmo estatuto legal, é a chamada “Mesa Tripartite”, que opera no Ministério de Minas e Energia (MME) e que reúne representantes do governo, de distribuidores de combustíveis e da cadeia produtiva do açúcar e do álcool. (UNICA [k], 2014). Segundo informações obtidas durante o trabalho de campo, esta Mesa se reúne a cada 15 dias, com uma agenda que prioriza o monitoramento da safra e questões relativas à mistura de álcool anidro na gasolina. Nela juntam-se atores como a UNICA, o SINDICOM, a ANFAVEA, a ANP, a PETROBRAS e outros, para deliberar e buscar acordos que são transladados às instâncias governamentais de decisão, como o CIMA. O CIMA, por sua vez, tem uma dinâmica de reuniões menos intensa, sendo o órgão político responsável por tomar decisões vinculantes em nível superior, envolvendo a participação de Ministros de Estado no processo decisório. (Entrevistas nº 5 e nº 13)¹⁰⁷. O CIMA possui também um Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira, onde participam representantes empresariais, contudo não é um órgão de deliberação permanente.

Durante o período 2003-2010, coincidindo com os dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva, a articulação política da UNICA privilegiou a relação diretamente com o Poder Executivo, dado o significativo apoio do ex-mandatário para o setor sucroenergético, o que permitiu que as diversas agências públicas envolvidas dessem um caráter estratégico ao setor, estimulando seu crescimento mediante políticas de promoção comercial, financiamento, planejamento indicativo, etc. (veremos isso com mais detalhe no capítulo seguinte). Como resultado da posição presidencial, a relação da UNICA com o ambiente ministerial foi facilitada e a pressão via Congresso não ocupou lugar proeminente nas estratégias políticas da entidade. Mas, de acordo com a valoração da própria UNICA e de outras pessoas ouvidas durante a nossa pesquisa, o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff representou uma mudança no tratamento do Executivo ao setor, que deixou de considera-lo como peça-chave da matriz energética nacional, dentre outras coisas, pela maior relevância adquirida pelas

¹⁰⁵ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em março de 2014.

¹⁰⁶ Mediante comunicação eletrônica, foram solicitadas as atas da Câmara não disponibilizadas “on-line”, contudo, não houve resposta afirmativa por parte dos responsáveis da Secretaria. Apenas cinco atas completas da Câmara constam no site do MAPA (de um total de vinte e nove) correspondentes a suas reuniões ordinárias nº 23, 24, 25, 26 e 28, celebradas entre 2013 e 2015.

¹⁰⁷ Entrevistas com funcionários do MAPA e do MDIC, concedidas em março e julho de 2014, respectivamente.

novas reservas petrolíferas do país e pela ausência de definições sobre critérios de precificação, tributos e outros elementos que incidem sobre os preços relativos do etanol e da gasolina, o primeiro perdendo competitividade dado o aumento dos custos de produção do álcool e o controle governamental dos preços dos combustíveis fósseis praticado entre 2011 e 2015. Para representantes de outras entidades públicas, no entanto, o etanol não teria perdido importância para o Governo Federal, nem no âmbito da política interna, nem no marco da política externa:

“A questão é muito mais na visibilidade política e midiática, como o presidente Lula tinha isso no seu discurso de política externa, havia maior visibilidade e era captado melhor pela mídia, mas se pode dizer que desde o ponto de vista operacional de política externa, houve uma manutenção do que se propôs em 2006 a ser feito do ponto de vista de ações de política externa, cooperação sul-sul, tanto no mandato do presidente Lula como da presidente Dilma, ela não é vocal em termos de levar isso em sua diplomacia presidencial, essa é uma diferença que todo mundo observa, mas do ponto de vista operacional que consta na nossa política e ação externa, inclusive esse elemento de transformar o etanol em ‘commodity’, consta Plano Pluri Anual do governo Dilma, é uma das metas nele inseridas, então é uma política de governo.” (Entrevista nº 15).¹⁰⁸

Seja como for, o certo é que a partir de 2011-2012, aproximadamente, a UNICA passa a privilegiar como foco estratégico a atuação por dentro do Congresso Nacional, como forma de pressionar a adoção de medidas em benefício da indústria sucroenergética. Estabelece uma sede em Brasília para acompanhar a agenda legislativa e fomenta, junto com outros atores, a conformação da ‘Frente Parlamentar pela Valorização do Setor Sucroenergético’, lançada oficialmente em novembro de 2013 e que conta atualmente com a adesão de 239 Deputados Federais. Essa Frente Parlamentar que atua em Brasília somou-se às outras duas conformadas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: a Frente Parlamentar em Defesa do Setor Sucroenergético e a Frente Parlamentar em Defesa dos Municípios Canavieiros, ambas em outubro daquele ano. (UNICA [1], 2013).

Como parte da estratégia voltada ao Congresso, a UNICA optou por uma política de construção de consensos, acordos setoriais e hegemonia compartilhada, entendendo que isto aumentaria suas chances de ter sucesso, portanto privilegiou a institucionalização do Fórum Nacional Sucroenergético (FSN). A ‘nova’ entidade existia desde 2003, entretanto, apenas foi formalizada em julho de 2013, reunindo as lideranças de 16 entidades estaduais representativas da indústria do açúcar e do álcool. Dado que o objetivo da Frente Parlamentar é o de fortalecer o trabalho de pressão com relação ao Poder Executivo, considerou-se necessário articular um Fórum unitário do setor que se apresentasse como a voz de todas as regiões produtoras e dos diversos elos da cadeia produtiva, facilitando dessa forma a adesão de parlamentares, identificados com a causa em suas respectivas regiões (Entrevista nº 11¹⁰⁹; CANA ON-LINE, 2015). A agenda da UNICA e do FSN por dentro do Congresso poderia ser resumida nas seguintes palavras:

“No Congresso temos trabalhado em uma agenda mais propositiva, principalmente por meio de emendas em medidas provisórias (MPs), tais como na MP 647 (na qual alteramos o teto da mistura do etanol na gasolina), MP 651 (inclusão do financiamento

¹⁰⁸ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2007.

¹⁰⁹ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

de armazéns de açúcar) e MP 638 (inclusão do estímulo à melhoria do consumo de etanol nos carros *flex*). Além disso, continuamos trabalhando, como todos os setores produtivos do país, em uma agenda mais ‘reativa’, evitando que prosperem projetos que aumentam a insegurança jurídica e/ou desconsideram a viabilidade técnico-econômica do negócio e aumentam cada vez mais os já elevadíssimos custos trabalhistas, ambientais e tributários”. (Entrevista nº 11).¹¹⁰

O fato de o Congresso ser foco estratégico da atuação da UNICA e do FSN, não significa de forma alguma que a atuação com relação ao Poder Executivo deixou de ser fundamental. As instâncias decisórias com relação ao açúcar e o etanol não passam pelo Congresso e sim pelo Executivo; portanto, a esse Poder se remetem a maior parte das ações e estratégias da UNICA, visando influenciar as decisões e políticas nos diversos mecanismos da ‘governança’ setorial. Considerando a necessidade de incidir mais sobre o rumo das políticas públicas, em 2013 a UNICA entrou num processo interno de planejamento estratégico que lhe permitiu redefinir suas prioridades até 2015, de forma que a “melhoria do ambiente institucional” foi estabelecida como o “driver” de suas ações, buscando incidir de maneira propositiva sobre as políticas públicas e focando “na criação das condições de viabilidade do negócio, a qual foi perdida ao longo dos últimos anos em função de políticas erráticas que afetaram a rentabilidade da atividade”. (Entrevista nº 11)¹¹¹. Para tal, a costura de alianças com os diversos atores da cadeia produtiva continua sendo a base de toda sua articulação, o que lhe permitiria “liderar a construção da competitividade do setor”, tanto nos mercados internos quanto nos mercados externos, mediante uma adequada negociação com o Governo Federal.

Não podemos deixar de fazer menção à vinculação da UNICA com a ABAG, na medida em que isto também a fortalece como interlocutora da ASB perante o governo e outros poderes políticos, nacionais e internacionais, inclusive por ser das poucas entidades de representação patronal sucroenergética filiadas, junto com a União de Produtores de Bioenergia (UDOP). O pertencimento à ABAG lhe permite, portanto, estreitar os laços com outras organizações e entidades vinculadas ao ‘agronegócio’, muito especialmente do setor financeiro, instituições públicas de pesquisa e grande mídia, investidores, empresas de consultoria e associações de representação de outros segmentos da grande agricultura (soja, cítricos, palma, etc.), fabricantes de automóveis e “tradings”, dentre muitos outros grupos. Dentro da ABAG participam algumas grandes empresas que também integram o quadro de associadas da UNICA (como a RAIZEN, a Radar Propriedades Agrícolas S.A. e a Cargill, dentre outras), o que sinaliza a complexidade das estruturas de representação e os múltiplos níveis em que as articulações políticas são elaboradas, o que não exclui a presença de conflitos e contradições no exercício dessa representação. Note-se, por outra parte, que o atual presidente da ABAG é ao mesmo tempo diretor de uma empresa de consultoria voltada para projetos sucroenergéticos e é membro conselheiro da UNICA, o que fala claramente da importância deste vínculo para a entidade e dos entrecruzamentos entre as diferentes entidades patronais.

Várias questões podem ser levantadas com relação à UNICA e as implicações que a formação dessa entidade teve no conjunto da representação patronal do complexo sucroalcooleiro. Em primeiro lugar, a criação da nova associação dos usineiros paulistas resolveu parcialmente as contradições vivenciadas durante o processo de desregulamentação

¹¹⁰ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

¹¹¹ Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

da década de 1990, favorecendo a atuação empresarial nos moldes de um mercado aberto, ao tempo que passa a lutar de maneira pública e aberta pelo estabelecimento de políticas de estímulo em benefício do setor, pressionando o governo não apenas ‘por dentro’ do arranjo, mas também perante a opinião pública e outros atores sociais. O tipo de arranjo político que a UNICA fomenta é um que lhe permita às empresas ampliar a lucratividade do negócio mediante uma liberalização de preços, cotas de produção e exportações, ao tempo que se garantem a manutenção de estímulos fiscais, financeiros, fundiários e de outro tipo, mediante a implementação de políticas públicas que preservem seu acesso privilegiado às estruturas do poder estatal e o tratamento diferenciado, inclusive, com relação a outros ‘complexos agroindustriais’. Durante uma boa parte da década de 2000, a agroindústria sucroenergética foi extremamente beneficiada por diversas políticas de estímulo e apoio que outros setores não conheceram, pelo menos não nessa medida.

A UNICA representa a emergência de um novo tipo de entidade patronal, uma renovação das formas de representação tradicional. A figura do velho ‘senhor feudal’, segundo a expressão utilizada por algumas pessoas entrevistadas, cede o lugar para a imagem do executivo experiente, profissional, moderno, algo que fica claro ao se observar as mudanças na composição interna da entidade, onde perdem força os donos de usina e ganham relevância os “Chief Executive Officer” (CEO’s), dos grandes grupos que compõem a entidade nos dias atuais. A mesma UNICA é representada por um Diretor-Presidente que, junto a uma Diretoria especializada, composta por acadêmicos e ex-funcionários da administração pública, assumem o papel de porta-vozes setoriais. O peso que ganharam nos últimos anos os grandes grupos (nacionais e estrangeiros) está inclinando a balança em favor destes últimos por sobre os grupos nacionais de menor tamanho e as usinas independentes, já que os grandes estão consolidando, sua posição como principais controladores da ASB, concentrando aceleradamente o capital e habilitando-o em circuitos de acumulação globalizados.

É preciso chamar a atenção para o fato de que a representação realizada pela UNICA não apenas mudou no tocante aos estilos de gestão, mas que houve também um aumento de sua complexidade e escala. Aumento de complexidade, porque algumas das principais associadas da organização são grandes grupos multinacionais cujos interesses diversificados colocam desafios para a equalização das distintas lógicas em jogo, questão não isenta de contradições e conflitos, o que coloca a disputa num terreno eminentemente ‘estratégico-relacional’, onde cada ator objetiva ganhos tanto individuais quanto coletivos, interagindo em arenas múltiplas; de escala, porque a representação não é realizada apenas com relação ao Estado brasileiro, mas também por dentro de estruturas de poder sofisticadas, localizada nos principais mercados do complexo: os Estados Unidos e a União Europeia, especificamente em algumas das grandes cidades que funcionam como pontos nodais da circulação, concentração e acumulação de capital.

Isto implica com o desenvolvimento de capacidades de “lobby” e “advocacy”, para usar os termos modernos, cuja abrangência geográfica obriga a pensar simultaneamente no global e no nacional, de forma que a atuação da UNICA contribui para produzir a internacionalização da indústria sucroenergética pelo mesmo fato dela ir para além dos moldes do Estado nacional, incorporando demandas, lógicas e formas de gestão que também transformam a maneira em que o Estado produz a institucionalização de uma nova ordem econômica e política dentro de seu próprio território, agora ‘re-escalado’ como parte desta ‘geografia estratégica’ onde são tomadas as principais decisões econômicas e que inclui praças como São Paulo, Brasília, Washington, Bruxelas, Londres, Berlim e outras.

A atuação nacional e internacional da UNICA está fortemente marcada pela construção de campos e alianças de poder com atores múltiplos. Tanto no Brasil quanto fora, a lista de parceiros, aliados e adversários com relação a qual a entidade define suas estratégias é bastante complexa e diversificada, mesmo quando apenas mencionemos uma parte deste conjunto de atores. Governos e agências públicas, corporações multinacionais, associações de representação empresarial/patronal, organismos internacionais, universidades e centros de pesquisa, dentre outros, são atores relevantes dentro da ‘correlação instável de forças’ que compõe o horizonte estratégico da organização.

É necessário repensar os parâmetros de avaliação disponíveis sobre as organizações representativas do ‘agronegócio’ brasileiro, evitando simplificações e generalizações como a de que são grupos internamente coesos (o que impede de ver a emergência de contradições e conflitos no seio destas entidades) ou bem, a que ainda as representa como grupos tradicionais pautados unicamente no exercício de um poder clientelista e na captura de privilégios concedidos pelo Estado. Ainda que este último continue a existir, metamorfoseado, não parece ser a única explicação possível para se compreender o poder político que detêm as principais organizações representativas da ASB contemporânea. Há continuidades e descontinuidades com relação ao passado e isso justamente é o que a nossa pesquisa está revelando.

Observamos descontinuidades, por exemplo, na capacidade que a UNICA teve de incorporar com bastante sucesso um discurso pautado na sustentabilidade ambiental como alicerce de sua estratégia política, algo inédito durante a época do PNA, quando prevaleceu um discurso pautado na segurança energética. Na atualidade, praticamente toda a argumentação em defesa dos interesses do setor baseia-se na ideia de que o etanol contribui decisivamente para resolver os graves problemas socioambientais contemporâneos, gerando emprego e renda e dinamizando outros setores econômicos, estimulando a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias e ‘limpando’ a matriz energética brasileira/global.

Neste sentido, independentemente da veracidade do discurso, a adoção de padrões internacionais socioambientais, faz parte de uma estratégia voltada a melhorar a imagem do etanol fora do país, apresentando as atividades do complexo como ambientalmente corretas e socialmente justas. Para além das críticas que possam ser formuladas a esta visão, interessamos aqui entender a forma em que é moldado um discurso e uma estratégia setorial sobre a base de tópicos extremamente relevantes para a sociedade como um todo, legitimando a agroindústria sucroenergética e lhe permitindo posicionar-se como um ator econômico e político relevante, não apenas no Brasil, mas também mundo afora.

Observamos continuidades, por outra parte, no fato de que o Estado sustenta a realização do capital na agroindústria sucroalcooleira, a despeito do discurso liberal predominante. O apelo para a desregulamentação não deveria ser confundido de forma alguma com um apelo para a retirada do Estado; há uma adaptação de estruturas, práticas e conhecimentos, de forma que hoje podemos observar a existência de um ‘arranjo de economia política’ pautado na intervenção moderada e descentralizada, na concessão seletiva de privilégios e numa maior abertura do aparato estatal para as entidades representativas de classe. Nesta reconfiguração dos espaços de disputa, claramente transformados num terreno relacional de interesses, visões e estratégias, um ator como a UNICA tem sabido tirar benefícios e contribuir na ‘reinvenção’ do complexo sucroalcooleiro ao longo de duas décadas de transição. Essa capacidade têm se mostrado decisiva para catalisar o ciclo de crescimento setorial vivenciado durante a primeira década do século XXI e favorecer, hoje em dia, a adoção de políticas públicas que lhe permitam superar os efeitos da crise sobre a estratégia de

acumulação escolhida: sua a internacionalização crescente.

Todas as questões e exemplos discutidos permitem observar o movimento histórico de conformação de um mercado mundial cada vez mais abrangente, onde o capital circula a procura de complexos de recursos disponíveis para a superação de suas contradições inerentes. É muito interessante observar essas forças sistêmicas em ação, porque, longe de serem simples abstrações, elas dizem respeito a fenômenos que ocorrem perante os nossos olhos, em certos períodos com maior intensidade do que em outros. No Brasil dos últimos dez ou quinze anos, amadureceram as condições propícias à incorporação do país nos circuitos globalizados de acumulação, em especial pela intensa ação do Estado para quebrar a lógica organizadora anterior, pautada no desenvolvimento de um capitalismo ‘nacional’, e inserir o país na dinâmica dos mercados globais articulados pelo capital financeiro.

É claro que os atores envolvidos não necessariamente têm consciência disto tudo; na maior parte das vezes, eles perseguem interesses restritos e de curto prazo, como ganhar (ou não perder) uma posição de mercado, tirar um lucro ou se aproveitar de vantagens e oportunidades de poder, seja este político, econômico ou de ambos os tipos. Contudo, esses atores agem a partir de certas tendências que lhes são alheias e desta forma moldam, em sua interação mais ou menos conflitiva, novas realidades que se traduzem em arranjos, práticas, rupturas e continuidades no exercício do poder. Isso tudo está em movimentação constante e, recordando o Braudel, faz com que o capitalismo apareça como algo meramente conjetural, sempre sendo reconstruído, re-escalado, num processo contraditório cuja lógica é sustentada por todos, mas controlada por ninguém.

4.2. OS PRINCIPAIS GRUPOS CORPORATIVOS QUE INTEGRAM A UNICA

A entrada das grandes companhias multinacionais no complexo sucroenergético não representa apenas uma mudança patrimonial, um fenômeno natural sem consequências relevantes para a compreensão do que esse complexo significa na economia, na política e na sociedade brasileiras. Todos os informantes com os quais tivemos a oportunidade de conversar durante a realização da nossa pesquisa, salientam o fato de que a escala da incorporação dos maiores grupos nacionais por parte de capitais estrangeiros, marca uma transformação maiúscula com relação a qualquer outro momento na trajetória desse complexo agroindustrial, porém, é necessário aprofundar a análise das consequências dessa concentração, em termos de quais são as novas dinâmicas e articulações que determinam a existência do complexo e a continuidade da realização do capital, numa matriz de inserção global mais complexa do que no passado.

Levando em consideração essas questões, parece-nos adequado partir de uma caracterização mais detalhada das empresas multinacionais que entraram na ASB nos últimos anos. É relevante entender melhor quais são essas empresas, qual a escala em que elas atuam, suas interconexões com o capital financeiro e industrial em escala global, suas estruturas de governança e suas áreas de atuação (diversificação de portfólio), dentre outros assuntos, como um passo necessário para se compreender porque essas empresas vieram para a produção de açúcar e álcool e como esse movimento se encaixa com uma estratégia de negócios e de poder que ultrapassa os limites do que poderíamos chamar de ‘capitalismo agrário’ no Brasil. Claro, a modernização e a integração de capitais por dentro dos complexos agroindustriais não é um fenômeno novo no caso brasileiro, menos ainda em nível mundial. Entretanto, parece oportuno indicar que não é a mesma coisa o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) emprestando para os usineiros paulistas montarem seu parque industrial durante a década de

1970, do que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) emprestando para que grandes companhias multinacionais, algumas delas entre as maiores do mundo em seus respectivos ramos, instalem toda uma estrutura de produção e uma infraestrutura de escoamento, armazenamento e comercialização de açúcar e etanol, que se articula e ramifica como parte de uma cadeia globalmente integrada de comércio de “commodities” e energia.

As grandes empresas multinacionais, seja qual for sua (s) área (s) de atuação, precisam ser entendidas como vetores do processo de internacionalização de capital. Elas são, analiticamente, a consequência e não a causa desse processo. A causa radica tanto na dinâmica intrinsecamente instável da acumulação, quanto na consequente criação de um âmbito de circulação o suficientemente amplo como para absorver as massas cada vez maiores de capital que são criadas sem possibilidades imediatas de aplicação lucrativa. Como vimos, desde as décadas de 1950 e 1960 a emergência da grande empresa multinacional é a expressão mais visível do aprofundamento dessas tendências.

Feita essa observação, cabe indicar que, nas próximas páginas, daremos prioridade à análise das grandes “tradings” globais do agronegócio (Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Commodities), das grandes companhias petroleiras (SHELL, BP e PETROBRAS) e dos principais fundos de investimento presentes no setor. Igualmente, queremos destacar a atuação dos grandes grupos nacionais (ODEBRETCH, COSAN, COPERSUCAR, fundamentalmente), que atingiram o status de multinacional só recentemente, exceção feita da ODEBRECHT, que se internacionalizou já nos anos 1970. Esses atores estão todos presentes no complexo sucroenergético e conformam o quadro de associadas da UNICA, motivo de sobra para preceder a uma análise mais detalhada de seus perfis corporativos. A maior parte das informações foi retirada das páginas oficiais das empresas; quando não for assim, indicaremos a fonte.

4.2.1. As grandes “tradings” do agronegócio: BUNGE, CARGILL e LDC.

Uma “trading company” é uma empresa de comercialização internacional. No caso do Brasil, essas empresas são regidas pelo Decreto-Lei nº 1.248, de 29/11/1972. Assim, grupos como a BUNGE, a CARGILL e a LDC, por se dedicarem ao comércio internacional de grãos, açúcar e produtos derivados (farelo de soja, óleo de soja, etanol de cana e biodiesel), cabem nessa categoria. Empresas desse tipo comercializam grãos, minérios, petróleo e outros produtos semelhantes, cotados nas Bolsas de Valores.

A **BUNGE** é uma das principais “tradings” existentes hoje no mundo. A companhia foi fundada em 1818 por Johann Peter Gottlieb Bunge na cidade de Amsterdã, com a finalidade de comercializar produtos importados das colônias holandesas, especialmente grãos. Em 1884, foi fundada a primeira companhia subsidiária, denominada ‘Bunge y Born’, estabelecida na Argentina, onde passou a operar no comércio sul-americano de “commodities” agrícolas, em especial de trigo e milho (esse país já figurava naquela época como um grande produtor agrícola, ademais de produzir lã e charque, o que favoreceu a construção de uma ampla rede ferroviária federal). Da Argentina passa para o Brasil em 1905, associando-se à ‘Sociedade Anónima Moinho Santista’, sediado em Santos, adquirindo a Cavalcanti & Co. (depois chamada Sanbra) e passando a produzir óleo vegetal de algodão no país, a partir de 1929.

Ao longo do século XX, a BUNGE foi se expandindo para países como Venezuela, Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Espanha, assim como para o continente asiático. Em 1923 estabeleceu suas operações nos Estados Unidos, fundando a “Bunge North American Grain Corporation”, com a intenção de tirar proveito do diferencial sazonal das colheitas nos hemisférios Sul e Norte e controlar uma parcela maior do comércio internacional graças à comercialização em (e desde) ambas as regiões. A partir daquele ano, a companhia cresceu mediante a expansão geográfica e o início de uma incessante cadeia de incorporações (moinhos, silos e plantas de processamento, ferrovias, etc.) assim como mediante a aquisição de firmas de alimentos processados, em particular de óleos vegetais, dentre elas a americana “Lauhoff Grain Company” (em 1979) e a canadense “King Group” (em 1992).

Contudo, até os anos 1990 a BUNGE ainda não figurava dentro do clube das maiores “tradings” globais. Foi apenas em 1988 que a empresa fez uma captação de fundos em mercados abertos, ampliando sua alavancagem e diversificando sua carteira de negócios. Ao longo da década de 1990, novas aquisições internacionais (no México, nos Estados Unidos) foram ampliando o poder da empresa até que em 1995 é fundada a “Bunge Agribusiness Ltd.”, sinalizando uma mudança de estratégia porque a partir de 1998 a companhia passa a concentrar suas atividades propriamente do agronegócio, como produção de soja, milho, óleos vegetais, sementes, ração, ingredientes alimentares, fertilizantes e exportação/importação em escala global.

Em 1999 a companhia mudou seu escritório principal de São Paulo para Nova Iorque, centralizando a administração de suas atividades espalhadas pelo mundo e, em 2001, faz seu primeiro lançamento público de ações na Bolsa daquela cidade (a NYSE), colocando um total de 17,6 milhões de ações a um valor de US\$ 16 cada, arrecadando US\$ 281,6 milhões. O leilão de ações foi realizado pelo “Morgan Stanley” e pela “Credit Suisse Firts Boston”. Quase 200 anos depois de sua fundação, a companhia passou a operar plenamente no mercado acionário, e a partir desse momento ela se consolida como um dos grandes “players” mundiais da comercialização de “commodities” agrícolas. Nada sobrou da companhia controlada pelos herdeiros dos fundadores, sendo hoje administrada conforme estruturas de governança profissionalizada.

Entre 2002 e 2003, as aspirações globais da BUNGE se fortaleceram quando a empresa a totalidade das ações de sua concorrente francesa Cereol S.A., que fora controlar boa parte do mercado europeu de soja e outros grãos, tinha seis plantas de produção nos Estados Unidos. Isto deu maiores vantagens à companhia em ambos os mercados, o europeu e o americano, mediante uma única transação (até aquele momento, a BUNGE não processava soja na Europa, só exportava). Assim, finalmente, poderia se dizer que a BUNGE completou sua consolidação como uma grande comercializadora global de “commodities”, garantindo seu acesso aos principais mercados produtores e consumidores: América do Sul, América do Norte e Europa (tanto a Europa Ocidental quanto a Oriental), se colocando muito próxima de outras grandes companhias do ramo, como a “Archer Daniels Midland Company” (ADM) e a CARGILL. Ademais, a companhia desenvolve um sofisticado conjunto de operações no mercado financeiro para a gestão de riscos relacionados com variação de preços, acesso a capitais, etc.

No Brasil, desde o início a expansão da BUNGE seguiu o padrão de sua atuação em outras regiões, fundamentalmente mediante a aliança ou aquisição de empresas já constituídas. A companhia, que estava no país desde o início do século, deu início a suas

atividades de comercialização internacional em 1934, mediante envio de algodão para Europa e, a partir de 1938, começa produzir e comercializar fertilizantes. Em 1997, por exemplo, a BUNGE adquire a CEVAL Alimentos, uma grande companhia brasileira esmagadora de soja, aumentando consideravelmente sua capacidade de processamento industrial. Já na década de 2000, depois de ter aberto seu capital em Bolsa, a companhia entrou no negócio do etanol, adquirindo em 2007 a primeira usina de álcool no Brasil, a Santa Juliana, em Minas Gerais.

Este movimento se consolida em 2010 quando compra mais cinco usinas do Grupo Moema, assim como 2011, quando inaugurou sua primeira planta de etanol própria, em Pedro Afonso, Tocantins. A BUNGE é um dos maiores processadores e comercializadores de açúcar do Brasil, com uma capacidade de moagem de 21 milhões de toneladas de cana ao ano. É também uma grande produtora de etanol, com capacidade de produzir 1,3 bilhões de litros por ano; também produz um total de 314 MW anuais de eletricidade, vendendo para a rede 112 MW, excedentes com relação a seu próprio consumo. Além de produzir etanol no Brasil, a companhia participa da produção de etanol de milho nos Estados Unidos, onde tem participação minoritária em destilarias. Também produz etanol na Argentina, mediante controle de 50% numa “joint-venture” com produtores locais. Por outra parte, a empresa tem uma participação de 49,9% na Solazyme, Inc., uma companhia voltada à produção de óleos vegetais a partir da cana de açúcar (BUNGE, 2014, p. 24). A BUNGE é das companhias que mais investiu na agroindústria sucroenergética no Brasil nos últimos anos.

Atualmente, as atividades da BUNGE no Brasil estão estruturadas em quatro áreas de negócio: fertilizantes, agronegócio e logística, alimentos e ingredientes, açúcar e bioenergia. Dispõe no país de mais de 120 unidades de produção entre moinhos, usinas, fábricas, centros de distribuição, silos e instalações portuárias. Globalmente, a empresa tem presença em cerca de 40 países e conta com 35 mil funcionários, 20 mil dos quais no Brasil. Sua presença abarca as regiões de América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul, Europa, Ásia do Pacífico, África e Oriente Médio, como mostramos no Quadro nº 4.5.

Em 2014, o faturamento global da companhia foi de US\$ 57 bilhões, com um lucro global líquido de US\$ 2,6 bilhões. Desse total, as operações no Brasil lhe renderam US\$ 659 milhões, mais que o dobro do que o lucro de 2013 que foi de US\$ 306 milhões. Apesar disso, o setor sucroalcooleiro mostrou resultados contrastantes: por uma parte, teve perdas na comercialização de etanol, e ganhos com a venda de energia elétrica (que foram 69% maior em 2014 do que em 2013). O segmento sucroalcooleiro da empresa, como um todo, reportou perdas por US\$142 milhões em 2014, o que tem levado à corporação a repensar sua permanência no negócio (BUNGE, 2014, p. 42; BARROS, 2015).

Quadro n. 4.5. Presença global da BUNGE (Continua).

| AMÉRICA DO NORTE | |
|---|--|
| Países | Atividade |
| Estados Unidos, Canadá, México. | Nos Estados Unidos, a companhia é uma das principais processadoras de oleaginosas do país, produzindo ração animal e óleos comestíveis. Dedicar-se também à exportação de grãos, oleaginosas e produtos derivados, milho e arroz. Investe em plantas processadoras de biocombustíveis. Quartel-geral da companhia em White Plains (NY) ¹ . Em Canadá, opera na exportação e importação mediante seu terminal portuário, localizado em Québec. Também processa canola e soja e produz óleos comestíveis. No México, a empresa é o segundo maior processador de trigo, com capacidade para distribuí-lo nacionalmente. Também exporta trigo e tem uma fábrica de embalagem de óleo comestível. Importa farelo de soja para o mercado doméstico. |
| AMÉRICA CENTRAL | |
| Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá. | A empresa não tem plantas de processamento, mas distribui grãos e oleaginosas em toda a região, assim como açúcar e ingredientes alimentares. O escritório regional está localizado em Cidade de Guatemala (capital), sob a coordenação do escritório da Bunge para América Latina, em Miami. |
| AMÉRICA DO SUL | |
| Argentina | Bastião da empresa desde 1884. É um dos maiores produtores e exportadores de soja e trigo. Também produz biodiesel e está presente na indústria de fertilizantes. |
| Brasil | Um dos maiores produtores de soja e trigo, com grande capacidade de processamento e exportação. Atua na indústria de fertilizantes e na produção de etanol, açúcar e eletricidade a partir do bagaço da cana. |
| Bolívia, Colômbia, Paraguai, Uruguai, Peru. | Exporta “commodities” e comercializa fertilizantes. No Paraguai, investe no processamento de oleaginosas. |
| CARIBE | |
| Antiga, Bahamas, Barbados, República Dominicana, Haiti, Jamaica, Trindade e Tobago, outros. | Comercialização de óleos vegetais, milho, trigo, soja, ração, açúcar e ingredientes alimentares. Não possui escritório de representação, o abastecimento é coordenado desde o escritório da Bunge para América Latina, em Miami. |
| EUROPA | |
| Áustria*, Bélgica, Bulgária, Inglaterra*, Finlândia*, França, Alemanha*, Hungria, Itália, Holanda, Polônia*, Portugal, Romênia, Rússia*, Espanha*, Suíça e Ucrânia. | Em termos gerais, as atividades na Europa se assemelham às que a companhia desenvolve em outras regiões (comércio de grãos, óleos comestíveis, ração animal, etc.). Produz também biodiesel. A empresa dispõe de sofisticada infraestrutura de armazenamento, exportação e importação de grãos em países como Finlândia (desde onde serve as regiões báltica e nórdica), Alemanha, Itália, Espanha, Polônia e Ucrânia. Em Bruxelas a empresa tem um escritório de relacionamento com o governo e as corporações europeias. |
| ÁSIA PACÍFICO | |
| Austrália*, China, Índia, Indonésia, Japão, Filipinas, Singapura*, Tailândia, Vietnam. | Tem um escritório de representação na Austrália e o escritório principal na Singapura, mas os principais negócios se concentram na China e na Índia, abastecendo esses mercados com óleos comestíveis, farelo de soja e ração, entre outros produtos. Na Índia, a companhia realizou importantes aquisições, barrando relevantes concorrentes locais no |

| | |
|--|---|
| | ramo de óleos vegetais. A empresa opera terminais portuários na Austrália e Vietnam. Nos demais países o negócio é a importação. |
| ÁFRICA E ORIENTE MÉDIO | |
| Egito, Quênia, África do Sul*, Tanzânia, Zâmbia, Turquia*. | Na maior parte dos países tem escritórios de representação. Só na África do Sul e na Turquia tem negócios importantes, processando oleaginosas, comercializando óleos e vendendo ração e outros insumos para a indústria de alimentação. Na África do Sul tem uma “joint-venture” com a empresa Senwes Ltda., do ramo de serviços técnicos e logísticos para o agronegócio. Nos países marcados com |

Fonte: elaboração própria com base em dados da BUNGE, 2015. <<http://www.bunge.com/About-Bunge>>

Notas:

/¹ A BUNGE está constituída legalmente sob a lei das Bermudas.

/* Há escritório de representação da companhia.

Para além da BUNGE, a agroindústria sucroenergética conta hoje com a presença de outras grandes “tradings”. É o caso da norte-americana **CARGILL** que, apesar de não possuir ativos tão expressivos no setor se comparados com suas concorrentes, tem participação em três importantes usinas junto com grupos nacionais. Assim, a CARGILL detém 63% das ações da Central Energética Vale do Sapucaí (CEVASA), em associação com a CANAGRILL, que detém o 37% restante. Também, a “trading” participa de “joint-venture” com o Grupo São João, denominada ‘SJC Bioenergia’ (50% cada) com três unidades produtivas localizadas em Goiás (uma delas ainda em construção). As três usinas com participação da CARGILL moeram 9,2 milhões de toneladas de cana na última safra (2014/2015). (BATISTA [a], 2015; UNICA [o], 2015).

No caso da ‘SJC Bioenergia’, a produção estimada chega a 650 milhões de toneladas de açúcar, 280 milhões de litros de etanol (anidro e hidratado) e 350 MW de eletricidade a partir do bagaço. Praticamente 100% da colheita nas usinas com participação da CARGILL é mecanizada. Desde 2009, a multinacional tem investido US\$ 500 milhões na indústria sucroenergética, mantendo uma política mais prudente que suas concorrentes BUNGE e LDC, mas prevê investimentos para atingir uma capacidade de moagem de 20 milhões de toneladas de cana nos próximos anos, a depender da conjuntura nacional e internacional (preços do petróleo, incidência de impostos sobre o etanol e a gasolina, níveis de mistura de etanol na gasolina, etc.).

Recentemente, a ‘USJ Bioenergia’ anunciou investimentos por US\$ 160 milhões, destinados a produzir etanol de milho durante a entressafra, na Usina São Francisco, localizada em Goiás. A medida aumentará até 30% a receita operacional, mantendo os custos fixos, já que a matéria-prima é subproduto do processamento do milho da própria empresa. Será a primeira vez no Brasil que é produzido etanol de milho em escala comercialmente importante: em três anos, espera-se alcançar uma produção de 200 milhões de litros ao ano. O investimento foi financiado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) que aportou 70% do total. O restante 30% é compartilhado pelos associados da “joint-venture”. (BATISTA [a] [b], 2015; UNICA [o], 2015).

A CARGILL é uma verdadeira gigante do comércio internacional de “commodities”. É considerada a maior companhia privada do mundo pela revista Forbes. A companhia teve suas origens nos Estados Unidos em 1865, pouco depois da finalização da Guerra de Secessão americana, operando depósitos de grãos em Iowa e seguindo a expansão das ferrovias que começavam penetrar nas grandes pradarias do Oeste, com a finalidade de ganhar acesso a terras para cultivar e processar grãos. Conforme avançava a fronteira agrícola, a empresa

começou diversificar seus investimentos, entrando nas áreas de carvão, seguros, moinhos de trigo, bens imóveis e ferrovias. Em 1929 a companhia começa exportar grãos e estabelece um escritório de representação em Génova. Na década de 1930 é fundada a CARGILL Inc., que estabelece escritórios em Canadá, Holanda e Argentina, como decorrência da expansão para a produção e processamento de soja, produção de ração, de sementes e óleos comestíveis. Nas décadas de 1940 e 1950 começa um processo de internacionalização acelerado, se estabelecendo na Europa mediante uma estratégia agressiva de aquisições e ampliando sua oferta de produtos. Durante essa época, se expande também nos Estados Unidos, onde se consolida como uma grande do setor. Nos anos seguintes a expansão para muitos outros ramos produtivos continuou. A partir de 1965:

“Cargill diversified with new operations in beef, pork and poultry processing, steel making, citrus processing, petroleum trading and merchandising, international metals, fibers and tropical commodities origination and trading and fertilizer production. Some of these areas became staples of Cargill's growth; others did not perform as expected and were sold. But Cargill's experience with diversification produced dramatic results. By its 125th anniversary in 1990, Cargill, its subsidiaries and affiliates were found in 57 countries representing nearly 55.000 employees -over ten times the number twenty five years earlier”. (CARGILL, 2013, p. 2)

Foi também na década de 1960, em pleno apogeu da expansão das multinacionais norte-americanas no mundo, que a CARGILL se estabeleceu no Brasil, uma ‘nova fronteira’ da internacionalização do capital. Em certo sentido, podemos estabelecer o paralelismo entre a chegada do grande capital industrial norte-americano inaugurado na década anterior, e a chegada do grande capital agroindustrial, na sequência. Na atualidade, a CARGILL participa de diversos mercados e cadeias de valor ao redor do mundo, com investimentos em comercialização de “commodities” agrícolas e minerais, energia, mercado de futuros e derivativos, e toda uma ampla produção de subprodutos da soja e do milho, incluindo etanol, biodiesel e plásticos. Em 2014, as vendas totais da companhia alcançaram US\$ 135 bilhões, obtendo um lucro global líquido de US\$ 1,87 bilhões. A companhia tem 152 mil funcionários em 67 países, a maior parte na América do Norte (36%), Ásia Pacífico (29%) e América Latina (19%)¹¹². (CARGILL [a], 2015).

Durante 2014, a companhia realizou investimentos globais na ordem de US\$ 3 bilhões; no caso da América Latina, a prioridade foi o Brasil, com investimentos em novos moinhos de milho e áreas agrícolas assim como refinarias de etanol em Goiás. Os principais mercados da CARGILL, por volume de vendas, são o norte-americano (37% do total), asiático (27%), europeu (18%) e latino-americano (13%). A África e o Oriente Médio respondem conjuntamente por 5% das vendas totais da empresa. Adicionalmente, é importante mencionar que a empresa tem uma significativa parcela de negócios vinculada à palma africana, cultivada na Malásia, a partir da qual produz óleos comestíveis e combustíveis (“flex-crops”). (CARGILL [a], 2015).

¹¹² Informações sobre a localização da CARGILL ao redor do mundo pode ser vista no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.cargill.com/worldwide/index.jsp>> Como se verá, é bem mais abrangente que a própria BUNGE.

Em síntese, a CARGILL opera uma imensa rede de infraestruturas de produção, transporte, armazenamento, exportação/importação de “commodities” agrícolas e minerais¹¹³, comercializando em nível global e desenvolvendo ampla gama de instrumentos financeiros vinculados aos mercados de futuros e ao “hedge” de suas operações mercantis. (CARGILL [a], 2015) Sobre esse último ponto, em 1994 a companhia fundou sua subsidiária financeira, a “Cargill Risk Management”, com sede na cidade de Minneapolis (Minnesota), e escritórios de representação em várias ‘cidades globais’ ao redor do mundo, dentre elas Buenos Aires, Chicago, Génova, Houston, Johannesburgo, Melbourne, México, Miami, Singapura, São Paulo, Sydney, Tóquio e, no Brasil, em São Paulo.

A subsidiária, nesse sentido, desenvolve produtos financeiros para mitigação de riscos diante de variações nos preços das “commodities”, para garantir parcelas de mercado e, em geral, evitar imprevistos que diminuam a lucratividade dos investidores, dentre eles os fundos de pensão dos países do norte. (CARGILL [b], 2015) Cabe comentar, adicionalmente, que não obstante as dimensões colossais da mesma, ela se mantém como uma empresa de controle familiar, de capital fechado. A revista Forbes estima que 88% dos ativos da companhia, embora fracionados entre as sucessivas gerações, ainda são controlados pelos diferentes galhos da família Cargill. (FORBES, 2011).

Completando o trio das maiores “tradings” presente no complexo sucroalcooleiro está a **Louis Dreyfus Commodities**, LDC. Essa empresa, também controlada familiarmente, teve a origem na região francesa de Alsácia, em 1851, quando o fundador, Léopold Louis-Dreyfus, começou comprar trigo de produtores alsacianos para comercializa-lo na Suíça. Dez anos depois, a empresa já tinha escritórios na França e na Alemanha. Nos primeiros anos do século XX, a empresa se expandiu para além da Europa, estabelecendo escritórios em Melbourne, Buenos Aires e na África do Sul. No mesmo período, desloca seu quartel-geral para a cidade de Nova Iorque. Um século após ter sido fundada, a empresa já era eminentemente global, operando em todos os continentes.

A partir dos anos 1990 teve uma acelerada expansão devido a uma intensa política de aquisições e ao seu posicionamento em várias cadeias agroalimentares como a cítrica, de oleaginosas e de açúcar, sendo que a partir daquela década o seu portfólio continuou em aberta expansão. Na atualidade, a empresa comercializa grãos, óleos comestíveis, algodão, açúcar e etanol, cítricos, café, arroz e “commodities” minerais, fertilizantes, laticínios, ração, ademais de desenvolver um amplo conjunto de operações financeiras (gerenciamento de riscos associados ao negócio). (LDC [a], 2015, p. 16).

A LDC opera uma extensa rede de infraestruturas em nível global, como portos, sistemas de transbordo, corredores logísticos, silos, navios, etc., que lhe permitem processar e transportar aproximadamente 80 milhões de toneladas de “commodities” ao ano. As atividades da companhia atingem aproximadamente 500 milhões de pessoas nos cinco continentes, mediante gerenciamento de cadeias de valor e da dinâmica de oferta e demanda em diferentes pontos do globo. Assim, a empresa se garante presença nos principais países ‘agrícolas’ do mundo, como o Brasil, e nos principais consumidores, como a China e os Estados Unidos, mantendo um portfólio diversificado, globalizado e integrado nas cadeias de valor. Segundo a empresa: “Diversification helps mitigate our risks. It also helps ensure we

¹¹³ No Brasil, a empresa está presente em cerca de 140 municípios, espalhados por 14 Estados, contando com 18 fábricas, 155 armazéns e transbordos, 22 escritórios, 5 terminais portuários e 1 Centro de Inovação. A sede nacional fica em São Paulo.

maintain our position as a key player in developing, advancing and modernizing the entire food supply chain”. (LDC [b], 2015). De acordo com o relatório anual do ano 2014, as vendas totais da companhia nesse ano atingiram os US\$ 64,7 bilhões, que renderam lucros líquidos totais de US\$ 648 milhões. Os investimentos durante o último período atingiram US\$ 592 milhões e os ativos totais da empresa valem US\$19,4 bilhões. A companhia está presente em mais de 90 países e conta com 22 mil funcionários. (LDC [a], 2015, p. 84).

Como indicamos no Quadro nº 4.4., a LDC opera na agroindústria sucroenergética com o nome de BIOSEV e atualmente ocupa o terceiro lugar em termos da quantidade de usinas sob seu controle (11 em total). A LDC iniciou suas operações no setor sucroalcooleiro antes que as outras grandes concorrentes quando adquiriu a Usina Cresciumal, em 2002; pouco depois, em 2009, foi para a ofensiva e adquiriu as usinas do Grupo Santelisa Vale, altamente endividadas, se tornando a partir daquele momento um dos maiores grupos e consolidadores do setor. Hoje, a LCD é considerada como a segunda maior processadora de cana do mundo, graças a essas aquisições; na safra 2014/2015, segundo a empresa, moeu 28,3 milhões de toneladas de matéria-prima, com uma taxa de utilização da capacidade instalada que atingiu 78%. (BATISTA [c], 2015). Em 2012 houve uma tentativa por abrir o capital em Bolsa para captar recursos para novos investimentos por um valor de até R\$ 850 milhões e passar assim a deter 100% das ações, mas os resultados foram negativos e a companhia não conseguiu levantar o capital requerido no mercado.

Apesar do volume das operações de suas operações, a imprensa especializada informou que a crise da ASB dos últimos anos tem atingido especialmente à BIOSEV, que se conta entre as empresas com maior prejuízo no Brasil em 2014. Segundo a fonte, em 2011 a companhia teve lucro de R\$ 267,6 milhões, mas a partir daquele ano, só teve perdas na operação de suas unidades sucroalcooleiras: R\$ 279,4 milhões em 2012, R\$ 450,1 milhões em 2013 e R\$ 1,29 bilhão em 2014. Se não fosse uma companhia multinacional com capacidade de compensar perdas temporárias em uma atividade com os ganhos em outras, possivelmente teria quebrado, como as nacionais que ela mesma adquiriu poucos anos antes.

Contudo, chama a atenção que a “International Finance Corporation” (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, adquirisse 5% do capital da empresa mediante repasse de US\$50 milhões, operação realizada em fevereiro de 2015. Adicionalmente, mediante a realização de operações de “hedge” de açúcar a empresa tem garantido cotações diferenciadas do produto no mercado internacional, em contratos pré-fixados na bolsa ICE Futures, em Nova Iorque, demonstrando que essas grandes companhias operam numa escala global e estão altamente vinculadas ao capital financeiro, minimizando os impactos de perdas pontuais, desde que enxerguem ganhos potenciais no complexo a médio e longo prazo. (NOVA CANA [c], [d]; RAMALHO, 2015)

Além de atuarem numa escala produtiva, logística e financeira global, empresas como a BUNGE, CARGILL e LDC são muito ativas na defesa de seus interesses, participando de organizações de representação nos principais mercados em que atuam. Como vimos, no Brasil as três formam parte da UNICA. Adicionalmente, nos Estados Unidos elas são membro da poderosa “North American Export Grain Association” (NAEGA), entidade que representa às companhias de comercialização de grãos e produtos derivados nos Estados Unidos e Canadá, cujo quadro de associadas são grandes “players” do setor. A NAEGA foi fundada em 1912 e seu escritório está localizado em Washington D.C. A entidade conta com um Conselho Diretor integrado por representantes das empresas e com uma equipe profissionalizada que desenvolve as funções de representação e de comando corporativo. Junto às três empresas que

estamos analisando, formam parte da NAEGA outras grandes “tradings” como a Archers Daniels Midland Company (ADM), AGREX Inc., Blue Water Shipping, Columbia Grain, Mitsui & Co., Nidera Inc., dentre outras, incluindo algumas cooperativas e bancos cooperativos, como o CoBank Inc.. Também, a Bunge, a Cargill e a LDC integram a “National Grain and Feed Association” (NGFA), fundada em 1896. A NGFA reúne grandes e pequenas empresas que representam, em conjunto, mais de 70% das exportações de grãos americanas. Ademais de empresas de comercialização de grãos, formam parte da NGFA diversos produtores de etanol e outros biocombustíveis.

Ambas as associações desenvolvem intenso trabalho de “lobby” no Congresso americano, promovendo os interesses das empresas de comercialização e exportação com relação a uma diversidade de tópicos que vão desde questões de infraestrutura e transporte, biotecnologia agrícola, comércio internacional, inspeção fitossanitária, assim como políticas públicas sobre esses e outros itens de interesse das grandes companhias. Sem dúvida, elas têm um grande poder negociador por dentro da estrutura de poder nos Estados Unidos. São entidades muito semelhantes à UNICA, da qual, possivelmente, esta última tomou o modelo. A NGFA declara, em seu “site”:

“The NGFA is a broad-based organization representing and providing services to the North American grain, feed, grain-processing and export industries, and a wide range of related commercial interests. [...] The NGFA actively promotes a global free-market environment that produces an abundant, safe and high-quality supply of grain, feed, feed ingredients and other grain-based and oilseed-based products for consumers. The NGFA focuses on member interests through advocacy, representation, training, education and communication to members, the public and government”.¹¹⁴ (NGFA, 2015).

Por outra parte, além de ser membro da NAEGA e da NGFA, a BUNGE forma parte da “Renewable Fuel Association” (RFA), uma das principais entidades de produtores de etanol nos Estados Unidos. A CARGILL, por sua vez, também é membro da “European Renewable Fuel Association” (ePURE), entidade cuja sede está em Bruxelas e cuja missão é promover a produção e consumo de etanol na Europa e defender os interesses dos produtores junto aos órgãos do governo europeu sediados naquela cidade. (ePURE, 2015). Assim, as grandes “tradings” analisadas são organizações com enorme poder de mercado, financeiro e político, com capacidade para desenvolver estratégias de representação de interesses por dentro das principais estruturas de poder nos centros de comando do mercado mundial e nos centros emergentes, como o Brasil. **Isso muda todo o jogo da representação de interesses da agroindústria canavieira, tal como ele existiu até a década de 1990. Afinal, quem é representado, com quem o governo brasileiro dialoga e negocia? É preciso considerar também as novas ‘escalas da representação política’ dos interlocutores setoriais, para se entender a articulação de agendas cada vez mais globalizadas por dentro do próprio estado brasileiro no que diz respeito à produção e comercialização de açúcar e álcool no país.**

As três companhias analisadas tem algumas semelhanças e algumas diferenças importantes entre si. Como vimos, todas tem origem familiar e, embora CARGILL e LDC ainda tenham esse caráter, as três mudaram para modelos de governança profissionalizados. Todas começaram se expandir numa época de acelerada industrialização em seus países de

¹¹⁴ Há evidentes correspondências com a forma em que a UNICA se autodefine.

origem, sendo que sua expansão está associada à internacionalização do capital-mercadoria e do capital-dinheiro no século XIX (exportação de grãos, estabelecimento de redes ferroviárias e portuárias, etc.), assim como à internacionalização do capital produtivo a partir dos anos 1950. Hoje, elas expressam muito bem a lógica do capital financeiro na agricultura. Portanto, o crescimento e expansão dessas companhias acompanha o arco de expansão e internacionalização do capital como um todo, sendo uma consequência da criação de um mercado mundial cada vez mais articulado e interdependente, no qual a agricultura se modernizou e se integrou à indústria e ao capital financeiro, cabendo às grandes comercializadoras o papel de articulação das cadeias agroalimentares e energéticas, transformadas assim em verdadeiros “clusters” agroindustriais globais.

Vemos um padrão de expansão geográfica muito semelhante nos três casos, já que as três rapidamente se estabelecem nos Estados Unidos e na Argentina, passando logo para o Brasil, numa época de rápida consolidação do capitalismo industrial moderno (em sua fase monopolista), com sua respectiva divisão internacional do trabalho. Ao longo de sua história, as três companhias desenvolveram uma política de diversificação de investimentos e uma agressiva política de fusões e aquisições, caracterizando muito bem a tendência do capital para a centralização e concentração conforme avança o processo de internacionalização.

Por isso, não deve nos surpreender que elas entrassem com força no mercado brasileiro de “commodities” agrícolas (em alguns casos, bem cedo), e que as três dessem o salto para o complexo sucoenergético a partir do momento em que este se torna atraente para a lógica comercial-financeira dessas companhias. Na verdade, elas operam mediante uma necessidade intensiva de incorporações, de absorção de capital, de expansão para novos complexos de recursos e negócios estratégicos, caso contrário, correm o risco de perdas e defasagens com relação aos seus concorrentes. Nessa chave de leitura, resulta muito ilustrativa a seguinte citação, extraída do último Relatório Anual da BUNGE:

“We require significant amounts of capital to operate our business and fund capital expenditures. In addition, our working capital needs are directly affected by the prices of agricultural commodities, with increases in commodity prices generally causing increases in our borrowing levels. We are also required to make substantial capital expenditures to maintain, upgrade and expand our extensive network of storage facilities, processing plants, refineries, mills, logistics assets and other facilities to keep pace with competitive developments, technological advances and safety and environmental standards. Furthermore, the expansion of our business and pursuit of acquisitions or other business opportunities may require us to have access to significant amounts of capital. If we are unable to generate sufficient cash flows or raise sufficient external financing on attractive terms to fund these activities, including as a result of a tightening in the global credit markets, we may be forced to limit our operations and growth plans, which may adversely impact our competitiveness and, therefore, our results of operations.” (BUNGE, 2013, p. 13).

Finalmente, é importante sublinhar que as três companhias desenvolvem pacotes diversificados de serviços financeiros visando proteger suas operações dos riscos associados à operação em mercados globais. Sua presença no Brasil tem se intensificado desde que o país introduziu novas regulações favorecendo a operação do capital financeiro (a partir dos anos 1990), ampliando o volume das operações dessas companhias vinculadas a mercados a termo e de futuros, mercados cambiais, etc. e aprofundando a vinculação da grande agricultura brasileira com os circuitos globais de acumulação de capital. As subsidiárias financeiras

dessas companhias foram fundadas bem recentemente, na década de 1990, atendendo os interesses tanto dos produtores quanto dos investidores potenciais, contribuindo dessa maneira com a instabilidade dos mercados de “commodities” agrícolas nos últimos anos. É importante atentar para esse aspecto, porque essas empresas sempre operaram em mercados sujeitos a variações nos preços ou outro tipo de riscos de mercado, contudo, a financeirização de suas operações só acontece conforme os Estados Unidos e a Europa passam a desregular seus próprios mercados financeiros e a impor a adoção de medidas semelhantes em países como o Brasil, muito significativos para a operação dessas empresas e, portanto, para a atração de capitais suscetíveis de se engajar na produção de “commodities” agrícolas como mais uma forma de valorização de ativos, fundamentalmente, financeiros. A volatilidade dos preços é consequência da maior financeirização contemporânea e, portanto, não é prevenida, mas sim estimulada, por esse tipo de gerenciamento.

4.2.2. As grandes petroleiras: SHELL, BP, PETROBRAS.

As grandes companhias petroleiras presentes no complexo sucroenergético simbolizam outra das mudanças organizacionais, políticas e econômicas significativas da indústria sucroenergética no decorrer da última década, tanto pelo controle cada vez maior que elas passam a ter de um mercado potencialmente concorrente, quanto pelo volume das operações envolvidas. É importante também atentar para a consolidação de um discurso pautado na sustentabilidade ambiental, bem no contexto do ‘capitalismo verde’ dos últimos tempos, tanto no Brasil como no mundo inteiro. A presença dessas companhias aumenta a complexidade do setor sucroenergético, de suas estruturas de representação e dos interesses em disputa.

Embora a SHELL remonte suas origens até a década de 1830, foi só nos anos 1880 quando a exploração e comercialização de petróleo e derivados se tornaram num negócio importante, com a invenção do primeiro motor de combustão interna. Ainda naquela época, a empresa se dedicava à exportação de maquinário, ferramentas e têxteis ingleses para o Japão e outros países orientais e à importação de arroz, seda e metais para a Europa, ademais de comercializar “commodities” como açúcar, trigo e farinha na Inglaterra e em outras regiões do mundo. Contudo, em 1892, começaram importar petróleo pelo Canal de Suez e em 1897 a companhia passa a se chamar “Shell Transport and Trading Company”.

Em 1907 a Shell e a “Royal Dutch Petroleum Company” (fundada em 1890 pelos holandeses para explorar petróleo em Sumatra), fusionaram-se na “Royal Dutch Shell Company”, que rapidamente se expandiu para vários países como a Rússia, Romênia, Venezuela, México e os Estados Unidos, na época do petróleo abundante e barato que recém começava. Já na década de 1920 a companhia começou instalar uma ampla rede de distribuição (postos) ampliando sua capilaridade no mercado de varejo. Contudo, foi no segundo pós-guerra que ampliou sua escala de forma realmente expressiva, tanto na exploração quanto na comercialização, estabelecendo infraestruturas de extração e refino no Golfo do México, Nigéria, Inglaterra e Oriente Médio, e iniciando em larga escala a extração “off-shore”. (SHELL, 2015).

A década de 1970 é reconhecida pela empresa como um período “catastrófico”, no contexto da primeira crise do petróleo, tema analisado amplamente nos capítulos II e III. A nova política promovida pela OPEP obrigou às companhias do ramo, que fizeram suas fortunas mediante a exploração, praticamente de graça, das grandes jazidas descobertas ao

redor do mundo¹¹⁵, a diversificarem seu portfólio, momento em que a SHELL parte para áreas como carvão, energia nuclear e mineração. A ocorrência de desastres ambientais envolvendo a companhia e o segundo choque do petróleo, segundo a versão oficial da empresa, estimularam sua entrada no mercado de energias renováveis, já na década de 1980. Contudo, o que nos interessa é salientar que desde a década de 1970 a companhia passa por processos de reorganização, expansão e incorporação significativa de ativos em diversos setores (não apenas petrolífero) e que sua entrada nas chamadas energias renováveis antecede sua entrada recente no complexo sucroenergético, sendo uma consequência desse processo de consolidação da empresa em atividades relacionadas mais ou menos diretamente com sua área de atuação original (produção de energia, extração mineral).

Segundo relatório do “Transnational Institute” (TNI), em 2014 a Royal Dutch Shell foi a segunda maior companhia do mundo de acordo com suas receitas, só perdendo da americana Wal-Mart. Assim, as vendas da empresa atingiram US\$467 bilhões de dólares, bem acima de suas concorrentes diretas, como podemos apreciar na Figura n. 2. (TNI, 2014, p. 5).

Figura n. 4.1. As 25 maiores companhias do mundo por receitas e por ativos, 2014.



Fonte: TNI, 2014.

Como indicado anteriormente, a Royal Dutch Shell entrou no mercado do etanol brasileiro mediante a “joint-venture” com a COSAN, que deu nascimento à RAIZEN, atualmente o segundo maior grupo nacional, que controla 24 usinas e é responsável por uma

¹¹⁵ Como é sabido, trata-se das chamadas “Sete Irmãs”, que controlaram o mercado mundial de petróleo desde as décadas de 1930-1940 até a década de 1970: a “Anglo-Persian Oil Company” (hoje “British Petroleum”), a “Gulf Oil”, a “Standard Oil of California”, a Texaco (hoje Chevron), a “Royal Dutch Shell”, a “Standard Oil of New Jersey” (hoje Esso) e a “Standard Oil Company of New York” (hoje ExxonMobil). Na atualidade, após fusões e aquisições, reduziram-se a quatro: ExxonMobil, Chevron, Shell e British Petroleum.

extensa rede de produção, comercialização e exportação de açúcar e etanol e combustíveis fósseis, em todo o território nacional. Incluindo a participação no ‘etanolduto’ e o controle do Terminal de Exportação de Álcool e Açúcar de Santos (TEAS). Segundo a página oficial da empresa, a companhia é a maior processadora de cana do país e sua produção anual alcança 4 milhões de toneladas de açúcar e dois bilhões de litros de etanol, junto a 940 MW de capacidade instalada em 13 usinas termoelétricas. A companhia, que tem 40 mil funcionários, é responsável pela comercialização de 23 bilhões de litros de combustíveis ao ano, graças a suas 60 unidades de distribuição e a seus mais de cinco mil postos de serviço.¹¹⁶

Ademais, é preciso notar que a RAIZEN se encontra ativamente envolvida na instalação das primeiras plantas de produção industrial, em escala comercial, de etanol de segunda geração (E2G, celulósico). Sua primeira planta desse tipo foi instalada com apoio financeiro do BNDES¹¹⁷ e já produz 40 milhões de litros (cerca de 30% da produção brasileira atual desse tipo de etanol). No médio prazo, a companhia visa uma significativa expansão de sua capacidade produtiva; de fato, segundo reportagem jornalística sobre o tema, o crescimento de produção de etanol dos próximos anos se concentrará no E2G. Atualmente, a RAIZEN está construindo sua segunda planta, que terá capacidade de produzir 120 milhões de litros anuais. Ao tudo, objetiva-se a construção de oito novas unidades nos próximos dois a três anos. Essas novas unidades agregariam mais um bilhão de litros de etanol por ano à produção atual, consolidando a posição de mercado da empresa no Brasil e a preparando para potenciais aumentos na exportação para o mercado norte-americano, onde há mandatos de consumo de E2G ambiciosos, mas ainda a oferta não cobre a demanda real. Embora não conte imediatamente com os recursos para a construção das novas unidades previstas, a empresa declara-se confiante em termos de sua capacidade de captação de fundos, dentro ou fora do Brasil. (BATISTA, 2014).

Justamente, as dimensões da empresa e sua escala de atuação, lhe permitem um desempenho melhor junto ao mercado financeiro internacional, o que faz com que, ainda num período de crise setorial, a RAIZEN possa se beneficiar da elevada liquidez nesse mercado. Diversas linhas de crédito externas (denominadas em dólares) e instrumentos de financiamento à exportação mais vantajosos que seus similares em reais, assim como modalidades de crédito sindicalizado, atraem empresas brasileiras, dentre outras coisas, com taxas de juros mais baixas e contratos de “swap” para evitar o risco cambial. A RAIZEN, por exemplo, captou em 2014 US\$ 600 milhões e em 2015 acabou de fechar uma operação de US\$ 725 milhões, o que demonstra que a companhia tem um acesso bastante amplo a crédito interno e externo e condições de aproveitar as condições cambiantes da finança internacional em benefício de seus planos de expansão. (PINHEIRO & MOREIRA, 2015).

Estes dados parecem confirmar a hipótese de que a internacionalização da indústria sucroenergética no Brasil está relacionada com uma estratégia de capital financeiro, pois a expansão para novos complexos de recursos garante, dentre outras coisas, uma maior capacidade de acessar o capital especulativo em suas diversas modalidades. Nenhuma usina brasileira independente poderia, hoje, acessar essas fontes de recursos, o que deixa em evidência a disparidade de poder entre as empresas internacionalizadas e as que ainda se mantêm sob o controle de capital nacional/familiar.

¹¹⁶ Os dados da companhia diferem ligeiramente de outras fontes citadas, contudo, não se trata de diferenças expressivas.

¹¹⁷ No marco do Plano Conjunto BNDES-Finep de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico (PAISS). Voltaremos ao tema no Capítulo V.

O poder de empresas como a SHELL e a BP também deriva de sua estreita relação com o sistema financeiro mundial, em especial mediante o entrelaçamento das diretorias de dos grandes bancos e as companhias petrolíferas. No caso da SHELL, por exemplo, existe uma relação direta com o “Bank of America” e com o “Citigroup”, duas grandes instituições bancárias que representam interesses como as grandes produtoras e distribuidoras americanas de energia elétrica, companhias de gás e petróleo, petroquímicas, telecomunicações, seguradoras, fundos de pensão e de investimento, dentre outros segmentos. (TNI, 2013).

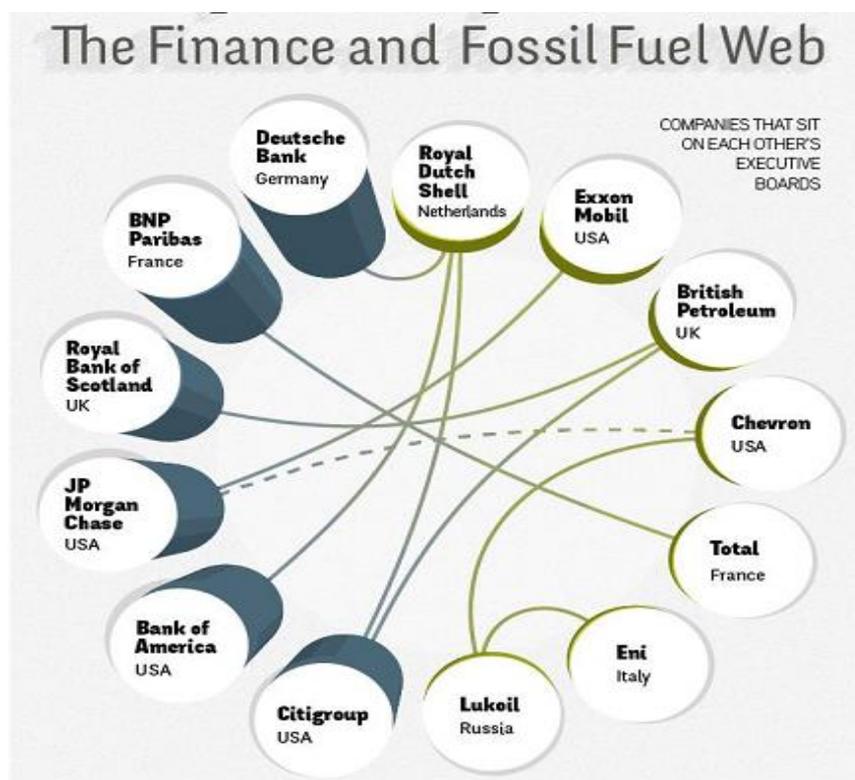
Esses bancos estão relacionados com uma ampla rede de centros de pesquisa, universidades e “lobbies” que interatuam e configuram extensões do poder corporativo em escala global, mediado pelo poder das finanças. Há relação igualmente entre as diretorias da SHELL e do “Deutsche Bank”, um dos maiores do mundo (tem presença em 70 países, incluindo o Brasil e os principais mercados emergentes), e muito ativo no mercado de capitais. Como a Figura n. 2 demonstra, trata-se de bancos muito poderosos, cujos ativos são consideravelmente maiores do que a riqueza das mesmas companhias petrolíferas, já exageradamente grandes. Assim, a entrada de uma empresa como a SHELL no complexo sucroenergético simboliza sua plena incorporação aos circuitos da finança globalizada, sua subordinação a uma lógica de acumulação de capital em escala global.

Por sua parte, a British Petroleum (BP), outra das petrolíferas que entrou no negócio do etanol brasileiro, foi fundada em 1908 sob o nome de “Anglo-Persian Oil Company” após descoberta de petróleo no campo de Naphtha, no Golfo Pérsico (na atual Irã). Durante a Primeira Guerra Mundial foi adquirida pelo governo britânico para garantir o fornecimento de petróleo para a frota naval imperial, o que dotou à companhia de ativos consideráveis dos que antes não dispunha. Terminada a guerra, o governo ‘devolveu’ esses ativos para a “Anglo-Persian”. A partir desse momento, e graças à popularização do automóvel, a companhia começa se firmar comercialmente, adotando em 1935 o nome de “Anglo-Iranian Oil Company”. (BP, 2015) Em 1954, depois da nacionalização do petróleo iraniano e da crise subsequente, a companhia mudaria outra vez de nome, para “British Petroleum Company”.

Como a SHELL, no pós Segunda Guerra a BP se expande ainda mais, agora explorando petróleo em diversas regiões do mundo como Alaska, na própria Inglaterra e no Mar do Norte. Contudo, desde sua criação, a companhia dependia em excesso do petróleo do Oriente Médio, de maneira que a crise da década de 1970 afetou severamente seus interesses da BP, dada a pouca diversificação de suas fontes de matéria-prima. Nos anos 1980 a empresa foi completamente privatizada (ainda o governo britânico controlava parte das ações) e na década de 1990, avançou numa política de fusões e aquisições que a posicionaram como uma das maiores em nível mundial (BP, 2015).

De fato, hoje a BP é considerada a quinta maior companhia do mundo pelo volume de vendas, atingindo em 2014 o valor de US\$ 371 bilhões (ver Figura n. 2). Da mesma forma que a SHELL, a BP se caracteriza por ter diretorias entrelaçadas com as dos grandes bancos internacionais, como o americano “Citigroup” e o britânico “Royal Bank of Scotland”, o primeiro já caracterizado e o segundo, associado aos interesses do “City National Bank” e da mineradora Anglo-American (também presente no Brasil). Diversos centros de pesquisa americanos e ingleses vinculados à BP e grupos de “lobby” internacional associados ao “Citigroup” forma parte da rede de poder da companhia. (TNI, 2013).

Figura n. 4.2. Diretorias entrelaçadas entre companhias petroléiras e grandes bancos internacionais. 2013.



Fonte: TNI, 2013.

<http://www.tni.org/article/dirty-money-finance-and-fossil-fuel-web>

A BP participa no mercado sucroenergético brasileiro desde 2008, atuando hoje em dia mediante três destilarias de álcool com capacidade de produzir eletricidade a partir do bagaço da cana, que foram progressivamente incorporadas mediante aquisição de usinas de capital nacional endividadas, como a Companhia Nacional de Açúcar e Álcool (CNAA), que era a proprietária das usinas Itumbiara (GO) e Ituiutaba Bioenergia (MG). Embora a atuação da BP seja pequena quando comparada à SHELL e à PETROBRAS, seus números não são insignificantes. As três unidades controladas pela empresa tem capacidade de moagem de 10 milhões de toneladas de cana por ano, com produção de cerca de 1,4 bilhão de litros de etanol.

Contudo, é importante lembrar que desde 2006, a BP vem realizando investimentos que já totalizam mais de US\$ 2 bilhões em pesquisas, desenvolvimento e operações com biocombustíveis, além de investimentos em unidades produtoras na Europa, Brasil e Estados Unidos. A companhia, ademais, possui um centro global de tecnologia para combustíveis alternativos em San Diego, nos Estados Unidos (EUA), e está investindo US\$ 500 milhões no Energy Biosciences Institute (EBI), onde cientistas estudam aplicações de biotecnologia em energia. (UNICA [p], 2011). Assim, para além do volume das operações, é importante atentarmos para o quadro mais amplo em que a companhia desenha sua estratégia para o complexo sucroenergético. A esse respeito, as previsões da companhia apontam para um significativo crescimento do mercado mundial de energia, estimando um aumento de mais de 100% na participação dos combustíveis de biomassa na matriz energética mundial até 2035, com grande destaque para a oferta brasileira. (BP, 2015)

Com relação à PETROBRAS cabe outro tipo de consideração, pois ela não se constituiu como um poder corporativo no mesmo sentido das concorrentes estrangeiras, embora sua internacionalização começasse já nos anos 1970, explorando potenciais fontes de petróleo na África, no Oriente Médio e na América Latina, como parte dos esforços brasileiros por garantir seu abastecimento em meio ao choque petrolífero daquela década e num momento em que o capitalismo brasileiro também começava se internacionalizar. Embora ela seja hoje uma empresa de capital aberto, continua a ser controlada pela União e por instituições públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BNDES Participações (BNDES-Par); juntas, essas três entidades detêm 60,4% das ações ordinárias (BRASIL/PETROBRAS [a], 2015). Por esse mesmo motivo, não é possível identificar o tipo de conexões das outras petrolíferas com o sistema financeiro global. Segundo o relatório do TNI citado antes, a companhia ocupa uma posição de mercado menor que suas concorrentes (18ª posição no “ranking”), com vendas anuais de US\$ 144 milhões de dólares. (TNI, 2014, p. 5).

Isso não significa que sua entrada na ASB tenha sido menos relevante, desde que a PETROBRAS opera numa escala superior à de qualquer outra empresa brasileira, estando presente em 17 países, empregando cerca de 90 mil pessoas e com uma produção de 2,6 milhões de barris de petróleo por dia. Segundo informações divulgadas no site da empresa, a PETROBRAS participa em cinco usinas de biodiesel e dez de etanol, a maior parte das vezes em parceria. (BRASIL/PETROBRAS [b], 2015) A subsidiária PETROBRAS Biocombustível (PBIO), criada em 2009, tem operações compartilhadas para a produção de etanol com um estimado de 1,5 bilhões de litros por ano, como detalhamos a seguir:

Quadro n. 4.6. Participação da PETROBRAS Biocombustível na produção de açúcar e etanol.

| Usina | Localização | Perfil |
|---|--------------|---|
| Boa vista | Goiás | A usina faz parte da “joint-venture” Nova Fronteira Bioenergia, formada em junho de 2010 junto ao Grupo São Martinho. Foi inaugurada em 2008 e tem a colheita 100% mecanizada. A usina pode processar 3,3 milhões de toneladas de cana, sua produção de etanol alcança os 286 mil m ³ /ano e a potência disponível para exportação de energia elétrica é de 60 MW. |
| Bambuú | Minas Gerais | A usina faz parte da sociedade formada entre a Turdos Participações (que controla a Total Agroindústria Canavieira) e a Petrobras Biocombustível em 2009 . A usina processa cerca de 1,2 milhões de toneladas de cana por ano e tem 80% da colheita mecanizada. Anualmente, produz 105 mil m ³ de etanol e tem uma potência disponível para exportação de energia elétrica de 5,3 MW. |
| Mandu, Tanabi, Andrade, São José, Cruz Alta, Severínia e Vertente | São Paulo | Todas as usinas fazem parte da sociedade formada em abril de 2010 entre o grupo Tereos Internacional (que controla a Guarani) e a Petrobras Biocombustível. Uma média de 83% da colheita em todas elas é mecanizada. Em conjunto, podem processar 20,3 milhões de toneladas de cana por ano, tem uma produção de 903 mil m ³ /ano de etanol e 1,7 milhão de toneladas de açúcar. A capacidade conjunta de exportação de energia elétrica para a rede é de 109,5 MW. |

Fonte: Elaboração própria com dados da PETROBRAS Biocombustível, 2015.

<<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/?filters=biodisel|etanol>>

A PBIO foi criada com a intenção de reverter parcialmente a tendência para a desnacionalização do setor e como uma resposta à concentração de mercados que estava tendo lugar naquele momento, em especial pela união da SHELL e da COSAN, que motivou à estatal para rever seu plano de negócios, objetivando alcançar 12% da produção brasileira de etanol em 2015, equivalente a 5,6 bilhões de litros. (SCHLESINGER, 2012, p. 15; KATO, 2013, p. 161-163). É interessante observar que houve uma cadeia de fusões e aquisições liderada, inicialmente, pela Guarani. Posteriormente, o grupo francês TEREOS Internacional comprou a Guarani e passou a controlar o conjunto de usinas que já tinham sido consolidadas por ela. É nesse momento que a PBIO entra no jogo, formando uma sociedade com o TEREOS, voltada fundamentalmente para a produção de etanol. Em vários casos, a destilaria só foi instalada após a sociedade entre ambos os grupos. Assim, mais do que uma consolidadora, a PBIO atua nessa nova fase como uma parceira estratégica de grupos internacionais, visando se re-inserir num mercado importante do qual, é preciso lembrar, a PETROBRAS sempre participou, de uma forma ou de outra, desde a fase do PNA nas décadas de 1970 e 1980.

Hoje em dia, apesar de problemas associados ao comportamento instável do mercado e a fatores climáticos, a informação divulgada pela imprensa aponta que a sociedade entre a PBIO e o TEREOS, assim como as sociedades estabelecidas com o Grupo São Martinho e a Total Agroindústria Canavieira, apresentam bons resultados em termos de crescimento da produção e da rentabilidade (RAMALHO, 2015). Complementarmente à produção de etanol, atualmente a empresa desenvolve pesquisas voltadas para a produção comercial de E2G. Menção destacada deve ser feita à operação de uma usina de açúcar e etanol em Moçambique, compartilhada entre o grupo TEREOS Internacional e a PBIO, desde 2011, já que representa outra dimensão da internacionalização do complexo: sua expansão para terceiros países, embora seja ainda pouco expressiva (SCHLESINGER, 2012, p. 15).

Embora muitas coisas pudessem vir à tona com relação à participação das petroleiras na ASB, os elementos apontados permitem mapear as características básicas desse conjunto de empresas cuja entrada reconfigurou por completo o perfil setorial. Trata-se de companhias com um poder de mercado enorme, com capacidade de alavancagem financeira muito superior às de outros setores econômicos e com amplas interconexões com o capital financeiro e industrial em nível global (não falamos, por exemplo, de suas interconexões com o setor automobilístico e com a indústria petroquímica e de fertilizantes) que passaram a representar cerca de 10% da moagem total de cana no país na safra 2011/2012 (BATISTA, 2011), percentagem que pode ser maior hoje em dia. Contudo, ao apresentar elementos da formação dessas empresas e caracterizar sua presença no complexo sucroenergético, nossa intenção é contribuir com um dimensionamento adequado dos novos atores que o compõem e uma aproximação, mesmo que inicial, aos interesses e dinâmicas nos quais o mesmo é reinserido como resultado da internacionalização recente.

4.2.3. Os fundos de investimento e outros grupos internacionais

Neste sentido, a entrada de importantes fundos de investimento internacional é outra das marcas características da internacionalização da indústria sucroenergética. Eles têm sido importantes para facilitar o processo de fusões e aquisições verificado nos últimos anos, em que grandes grupos estrangeiros e nacionais são os protagonistas de uma crescente centralização do capital no setor. Para citar um exemplo, cabe lembrar que a Companhia Nacional de Açúcar e Alcool (CNAA), cujos ativos foram disputados entre a chinesa “China Natural Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation” (COFCO) e a BP e adquiridos por esta

última em 2011, mediante aquisição de 83% de suas ações (uma transação de US\$ 680 milhões mais a compra da dívida de longo prazo da CNAA), foi inicialmente fundada em 2007, como um empreendimento entre o Grupo nacional Santelisa-Vale (posteriormente adquirido pela LDC) e vários fundos de investimento estrangeiros, dentre os quais cabe citar o Riverstone, do Carlyle Group, além do Goldman Sachs, Global Foods e Discovery Capital. Na época, o jornal Valor Econômico informava o seguinte:

“Para comprar os 83% da CNAA, a BP vai desembolsar no total US\$ 680 milhões a um pool de fundos de investimento, entre os principais o Riverstone e o Goldman Sachs. Parte desse montante virá como assunção de dívidas, que serão alongadas. Esse valor não foi informado, mas balanço da CNAA mostra que as dívidas com bancos estavam em R\$ 611 milhões em 2009”. (BATISTA, 2011)

Esses fundos estiveram presentes também na aquisição da Santelisa-Vale pela LDC (2009), já comentada. A criação da Santelisa-Vale foi uma tentativa por parte dos grupos controladores familiares (Biagi e Junqueira Franco) de superar a crise de endividamento que atravessavam. Não conseguindo, a COSAN ofereceu comprar, mas a decisão final do grupo foi a venda para os franceses, que passaram a deter 60% das ações. Os Biagi e Junqueira Franco ficaram com 10,1% e o restante 29,9% ficou nas mãos de credores e fundos de investimento estrangeiros que tinham intermediado a operação. Embora o lançamento de ações previsto pela COPERSUCAR em 2011 não se materializasse, os agentes que estruturaram o projeto de abertura de capital e lideraram a oferta foram o Itaú BBA junto com o Bank of America Merrill Lynch, o Credit Suisse e o Goldman Sachs. (VALENTI, 2011; SCARAMUZZO, 2012).

Fundos de investimento como o Goldman Sachs, junto com a Royal Dutch Shell, Petrocanadá e Volkswagen, são investidores da empresa canadense Iogen Energy, que desde a década de 1970 produz etanol celulósico e hoje em dia detêm o controle de mais de 250 patentes desse produto e uma sofisticada tecnologia própria. Citamos o caso porque a Iogen desenvolve parceria no Brasil com a RAIZEN, para produzir E2G em suas novas plantas. Em 2012, a RAIZEN fez um investimento inicial na IOGEN ENERGY para desenvolver um projeto de etanol celulósico no Brasil. O projeto cobriu os custos de desenvolvimento e engenharia associados com o desenho inicial da unidade de conversão de bagaço em etanol localizada junto à unidade Costa Pinto (Piracicaba, São Paulo), cuja montagem foi financiada pelo BNDES. (NOVA CANA [e], 2013). Também encontramos esses fundos envolvidos na aquisição de terras no Brasil, como o caso do fundo de pensão estadunidense “Teachers Insurance and Annuity Association of America” (TIAA), que participa do capital acionário da RADAR Participações Agrícolas S.A.

Estes fundos (como o já citado “Goldman Sachs Group, Inc.” e o “Carlyle Group”) atuam como “pools” globais de investimento e oferecem serviços de intermediação financeira para corporações, outras instituições financeiras e governos. Por exemplo, o “Carlyle Group” gere ativos financeiros por um valor global de US\$ 194 bilhões, mediante dezenas de fundos diversos. Dentre eles, o “Riverstone” é um dos principais fundos especializados em energia do mundo e administra uma carteira com recursos superiores a R\$ 15 bilhões. Se trata de grupos extremamente diversificados e espalhados pelo mundo inteiro, que dominam os complexos instrumentos financeiros utilizados nas operações internacionais e que buscam constantemente entrar em setores com perspectivas de alta valorização e potencial crescimento, como foi o caso do setor sucroenergético durante a fase de expansão até 2010, aproximadamente. Assim, por exemplo, poucos anos atrás era feita a seguinte declaração:

“Carlyle/Riverstone invests globally throughout the energy and power industry with primary focus on buyout and growth capital investments in midstream, exploration and production, power, oilfield service and downstream sectors. The renewable energy infrastructure fund will invest globally in the wind, solar, geothermal, biomass and biofuels (ethanol and biodiesel) sectors”. (CARLYLE GROUP, 2006)

Ao longo destes anos, em especial a partir do momento que se acelera a entrada dos grandes capitais multinacionais na ASB, os mais diversos capitais financeiros entraram e saíram do setor, num movimento constante de concentração e centralização em que os ativos passam de mãos e vão consolidando a fragmentação patrimonial que caracterizou historicamente a atividade canavieira. Entidades financeiras como a Gávea Investimentos e a Tarpon Investimentos (brasileiras), bancos como o Merrill Lynch e administradoras de ativos como a americana “Wellington Management”, fundos como o Kidd & Company, Stark, Och Ziff Management e o Fundo Terra Viva (cuja composição envolveu bancos nacionais e estrangeiros assim como fundos de pensão brasileiros, dentre eles o PREVI, o PETROS e o BANESPREV), dentre muitos outros, já desfilaram pelas passarelas sucroenergéticas nos últimos anos. (TEIXEIRA, 2013, p. 39-40).

Porém, além das grandes “tradings”, das grandes petroleiras e dos fundos de investimento mencionados, outros grupos internacionais aportaram no complexo sucroenergético visando oportunidades de negócios. Temos o caso notório da TEREOS, uma cooperativa francesa de atuação global dedicada ao processamento de beterraba, cana-de-açúcar, cereais e tubérculos para produzir açúcar, etanol, álcool e amido. A TEREOS aglutina 12 mil associados-cooperados (produtores de beterraba), conta com 26 mil trabalhadores e 42 unidades industriais na Europa (França, Espanha, Itália e Inglaterra), América do Sul (Brasil), África (Moçambique, Tanzânia), e Ásia (China). (TEREOS, 2015). Como já mencionamos, TEREOS opera na agroindústria sucroenergética mediante uma “joint-venture” com a P BIO, tanto no Brasil quanto na África.

Também destaca o grupo indiano “Shree Renuka Sugars”, que opera as usinas Renuka e Revati (SP), junto com o grupo brasileiro EQUIPAV (a empresa indiana detém 50,3% das ações). Trata-se do maior produtor indiano de açúcar, controlando uma importante refinaria naquele país e um total de onze usinas (quatro no Brasil e sete na Índia), tendo em todas elas capacidade de produzir açúcar, etanol e energia elétrica. No momento atual, a subsidiária brasileira da empresa (Renuka do Brasil) encontra-se altamente endividada, motivo pelo qual, é certo que deverá ser adquirida pela “Brookfield Asset Management”, a maior gestora de fundos de investimento do Canadá, envolvendo uma operação por US\$ 490 milhões. A Renuka do Brasil tentou levantar capital no mercado por um valor de US\$ 250 milhões nos meses prévios, sem sucesso. (NOVA CANA [f], 2015)

Outrossim, o chinês Noble Group já controla no Brasil um total de quatro usinas, com capacidade de moagem de 17 milhões de toneladas ao ano e produção de etanol, açúcar e eletricidade. O Noble Group tem a sede administrativa em Hong Kong e mais de 100 escritórios distribuídos pelo mundo, se dedicando à comercialização de uma ampla gama de “commodities” agrícolas e minerais como grãos, oleaginosas, açúcar, palma africana, café, cacau, carvão, gás e combustíveis líquidos, bauxita e diversos metais processados, como aço, cobre, zinco e níquel, dentre outros. As operações do Noble Group são realizadas em parceria com a COFCO, a gigante estatal chinesa da comercialização de “commodities” e das cadeias globais de valor, capaz de competir com corporações do porte da CARGILL e da BUNGE. (SHREE RENUKA SUGARS, 2015; NOBLE GROUP, 2015).

Dada a importância cada vez maior do comércio e dos investimentos chineses ao redor do mundo, assim como na América Latina e no Brasil, não podemos perder de vista o peso que essas grandes “tradings” podem ganhar no futuro (e as implicações que esse fenômeno teria para o complexo sucroenergético) se considerarmos que hoje em dia ambas estão em capacidade de disputar mercados e cadeias de valor global com os tradicionais atores desse segmento, historicamente controlados por capitais americanos e europeus. Pense-se, apenas, no fato de que entre COFCO e o Noble Group já controlam negócios de açúcar e etanol em países como Brasil, Estados Unidos e Austrália, contando com o virtual monopólio do abastecimento ao mercado chinês para essas “commodities”. A expansão dessas empresas, da mesma forma que seus pares norte-americanas e europeias fizeram no passado, está se dando mediante um feroz processo de aquisições ao redor do mundo, corroborando a tendência geral que opera no mercado mundial conforme o capital se internacionaliza; assim, suas aquisições sucroenergéticas no Brasil formam parte de um movimento mais abrangente conforme as empresas se posicionam em mercados globais estratégicos e interconectados. O fato de ambas serem empresas chinesas dispensa maiores comentários sobre o papel do Estado no processo.

Ainda entre os grupos estrangeiros com participação setorial encontramos a empresa ADECOAGRO, que opera três usinas em Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. A empresa foi fundada em 2002 e está presente em Argentina, Brasil e Uruguai, onde produz mais de 1,3 milhões de toneladas de produtos agropecuários como arroz, açúcar, leite, milho, girassol, trigo, soja, etanol e eletricidade. (ADECOAGRO [a], 2015). Desde 2011, as ações da empresa são cotadas na “New York Stock Exchange” e sua composição acionária é bastante fracionada, como podemos ver na Figura n. 4.3.:

Figura n. 4.3. Composição acionária ADECOAGRO, 2014.

| Top Shareholders | | |
|---|--------------------|---------------|
| Fund Name | Shares | % O/S |
| Soros Fund Management LLC | 26,024,803 | 20.8% |
| Qatar Investment Authority | 15,983,265 | 12.8% |
| Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn | 15,531,385 | 12.4% |
| Ospraie Management LLC | 10,850,214 | 8.7% |
| Management & Directors | 7,735,852 | 6.2% |
| Jennison Associates LLC | 7,925,623 | 6.3% |
| Brandes Investment Partners LP | 6,475,614 | 5.2% |
| Wellington Management Co. LLP | 4,711,480 | 3.8% |
| Tradewinds Global Investors LLC | 3,261,830 | 2.6% |
| Global Thematic Partners LLC | 3,023,576 | 2.4% |
| Others | 23,471,589 | 18.8% |
| Total Shares Outstanding | 124,995,231 | 100.0% |

Fonte: ADECOAGRO [b], 2014.

O que chama imediatamente a atenção é a presença de grupos de investimento tão diversificados, o que alimenta a hipótese de que o setor sucroenergético virou alvo de uma intensa atividade financeira especulativa atrelada ao mercado mundial de “commodities” agrícolas e minerais, toda vez que a ADECOAGRO é uma empresa expressamente fundada para se inserir nos países sul-americanos de maior potencial nesses segmentos, atraindo capitais de diversas regiões do planeta como o fundo Soros (norte-americano), o “Qatar Investment Authority” (QIA) que é uma entidade estatal estabelecida em 2005 pelo “Supreme Council for the investment of State Reserves” do Qatar, e ainda do “Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn” (SPFZW), o segundo maior fundo de pensões e seguridade social da Holanda, com 2 milhões de membros e ativos financeiros estimados em €161,7 bilhões. (ADECOAGRO [b], 2014; QIA, 2015; PFZW, 2015), dentre outros. Fundos de pensão como

o SPFWZ procuram setores onde seja possível auferir ganhos significativos e, no caso da ASB, legitimam o investimento sobre a base de um discurso embasado na suposta sustentabilidade ambiental do etanol e no combate ao aquecimento global, o que mostra que esse ‘fio condutor’ é um dos pontos da projeção global da agroindústria canavieira. (SPFWZ, 2014).

Cabe finalmente observar que alguns dos grandes grupos do setor ainda são de capital brasileiro em tem conseguido se internacionalizar sem necessidade de fusão com grupos estrangeiros, ou bem, sobreviveram à cisão com investidores externos. Trata-se da COPERSUCAR e da ODEBRECHT AGROINDUSTRIAL, grupos de grande porte que operam de forma intensivamente internacionalizada e que estabeleceram, no processo, parcerias estratégicas que não implicaram uma recomposição patrimonial (em especial o caso da COPERSUCAR). Esta última é o principal grupo produtor, comercializador e exportador de açúcar e etanol do país, operando 36 unidades produtoras sócias¹¹⁸ pertencentes a 24 grupos econômicos. Desde sua fundação em 1959 foi uma cooperativa, mas em 2008 adotou a forma de uma sociedade anônima de capital fechado, tendo fracassado na tentativa de abrir o capital em Bolsa de Valores em 2011.¹¹⁹ Embora não possui unidades fora do Brasil, em 2012 adquiriu a Eco-Energy, uma importante “trading” de biocombustíveis norte-americana e, no mesmo ano, criou a Copersucar-Ásia, companhia subsidiária com sede em Hong Kong. Ambas as empresas tem a finalidade de consolidar a comercialização internacional dos produtos da COPERSUCAR. Ademais, destaca que em 2014 a COPERSUCAR e a CARGILL formalizaram a criação da ALVEAN SUGAR SL, uma “joint-venture” com 50% de participação de cada empresa, especializada na ‘originação’ e comercialização global de açúcar bruto e branco (COPERSUCAR, 2015).

A ODEBRECHT AGROINDUSTRIAL é atualmente o segundo maior grupo nacional, depois da COPERSUCAR, operando nove unidades em território brasileiro e uma em Angola, esta última em atividade desde 2014. A existência da ODEBRECHT AGROINDUSTRIAL foi precedida pela fusão, em 2010, da ETH Bioenergia (naquele momento o braço sucroalcooleiro da Odebrecht), e a BRENCO, esta última muito endividada depois de ter atraído dezenas de investidores estrangeiros, sem conseguir levantar suficiente capital pra entrar em operação. A companhia resultante da fusão manteve o nome de ETH Bioenergia e foi integrada pela Odebrecht (56%), ASHMORE (13,1%), TARPON (2,4%) e BNDES-Par (14,4%), o restante das ações controlado por uma dezena de microinvestidores. A partir de dezembro de 2014, a Odebrecht passou a controlar 98,98% das ações da ODEBRECHT AGROINDUSTRIAL. Assim, conseguiu sobreviver à cisão com o quadro inicial de investidores, passando a se firmar como um importante produtor, com capacidade de processar até 35 milhões de toneladas de cana, refazendo sua estratégia para sanear dívidas, captar capital e garantir em médio prazo uma recuperação da rentabilidade do negócio, em especial, mediante a cogeração de energia elétrica a partir do bagaço de cana.

As grandes “tradings”, as grandes petroleiras e os fundos de investimento, expressam de diversas maneiras as transições do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial e do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro. Elas ajudam a exemplificar as dinâmicas da internacionalização do capital e a forma em que são necessárias adaptações constantes conforme o ciclo sistêmico de acumulação muda o comando ou ‘carro-

¹¹⁸ No site institucional se informa que são 43 unidades, porém, estamos tomando como base a informação fornecida pela UNICA.

¹¹⁹ A empresa pretendia levantar entre R\$ 2,1 e R\$ 2,7 bilhões, porém, não houve bom clima no mercado financeiro para comprar ações da empresa e o lance não foi adiante. (VALENTI & RAGAZZI, 2011).

chefe' e novas lógicas organizadoras reorganizam o conjunto de atores e suas próprias estratégias de acumulação. Assim, as "tradings" se consolidam na esteira de um capitalismo mercantil inglês que estendeu sua rédea comercial para todos os confins do planeta, mas continuam a prosperar conforme o capitalismo industrial promove mudanças profundas na agricultura e nos padrões de consumo nas grandes urbes, até chegar ao ponto de inflexão dos anos 1970, momento a partir do qual se lançam numa carreira cujos desdobramentos atuais são a financeirização da agricultura e a oligopolização do mercado mundial de "commodities" agrícolas e minerais.

Por sua parte, as grandes petroleiras surgem na virada do século XIX para o século XX e avançam como agentes poderosos da industrialização, cujo modelo paradigmático, o 'fordismo', elas alimentam e são por ele alimentadas. As petroleiras foram vector central da expansão do capitalismo industrial por diversas regiões do planeta, como demonstra o caso brasileiro na década de 1950, quando é introduzida a indústria do automóvel no país. A crise do paradigma baseado no consumo dos combustíveis fósseis chega na década de 1970 como uma reconfiguração do poder global, momento que essas companhias sabem ler e a partir daí se adaptam mediante a diversificação de seus investimentos, o que as levará, algumas décadas depois, a entrar com força no segmento das chamadas energias renováveis, mudando a estratégia para obter rendimentos dos novos mercados de energéticos ao tempo que se apresentam como campeãs da sustentabilidade ambiental.

Os fundos de investimento, por sua vez, surgem como a expressão mais visível e direta, junto com os "shadow banks", da emergência de uma fase de acumulação baseada no capitalismo financeiro. Esses fundos detêm hoje em dia um poder crescente sobre as decisões de investimento em todos os âmbitos e em todos os países. Esses fundos expressam a necessidade sistêmica de alocar o excedente de capitais em setores e negócios, ou seja, em complexos de recursos, cada vez mais distantes e com potencial de crescimento, que contornem de alguma maneira a queda na taxa de lucro nos países centrais e valorize os capitais inertes obtidos mediante a exploração do petróleo ou mediante a simples especulação financeira.

A agroindústria sucroalcooleira, que surgiu no Brasil dos anos 1970, nasceu no vórtice de uma complexa mudança sistêmica com a qual estava estreitamente vinculada. A formulação de uma política pública nunca é alheia por completo aos determinantes sistêmicos de seu tempo e, ao olharmos para trás, podemos observar que a modernização do complexo sucroalcooleiro não poderia ser explicada, na magnitude em que de fato se deu, sem atentar para o movimento geral da internacionalização do capital naquela época e para as rupturas que foram necessárias para garantir a continuidade da acumulação sobre novas bases. O surgimento do PNA foi uma resposta tanto ao "shock" energético quanto ao "shock" financeiro e cambial que, juntos, refizeram os fundamentos da dinâmica de acumulação como um todo. Assim, desde certa perspectiva, sua quase completa incorporação pelo capital financeiro, industrial e mercantil globalizado, reunido sob a égide do 'agronegócio', não deveria nos surpreender tanto. O processo é um desdobramento das mesmas tendências que levaram à criação do PNA, com relação às quais foi promovida intensa transformação institucional e política no Brasil e mudanças muito expressivas no arranjo institucional relativo ao complexo canavieiro durante as décadas de 1980 e 1990, como já foi analisado.

No tocante aos grandes grupos nacionais que se internacionalizam e conseguem competir com sucesso no novo cenário do complexo (COSAN, COPERSUCAR, GUARANI, ODEBRECHT, USJ, etc.), as estratégias de negócio são diversas, mas geralmente existem

diversos graus de aliança, formal ou informal (na forma de “joint-ventures”, alianças estratégicas ou parcerias pontuais) com grandes grupos estrangeiros. Mesmo sendo oportuna a observação que o representante da UNICA fez, no sentido de que a divisão entre estrangeiros e nacionais não necessariamente explica toda a dinâmica setorial, não é menos relevante, por isso, o fato de que há sim uma internacionalização crescente envolvendo o complexo sucroenergético, o que marca uma nova fase depois de sua modernização (anos 1970), sua desregulamentação parcial (anos 1990) e o início de um mercado aberto (anos 2000). A internacionalização do setor, como expressão da internacionalização do capital, é também desnacionalização e incorporação do complexo nos circuitos globais de acumulação, não mais determinados de forma exclusiva pelas fronteiras políticas e econômicas do estado nacional.

A presença de grandes multinacionais e capitais financeiros por dentro do complexo sucroenergético falam muito claramente nos seguintes termos: a produção de açúcar e álcool no Brasil não é mais não uma atividade econômica estruturada em termos de uma estratégia ‘nacional’. Ela está sendo definitivamente incorporada numa lógica do capital financeiro, pautada na especulação e na produção flexível de “commodities” que permitem aos capitais excedentes aportar em diversas regiões do mundo onde existe um potencial de valorização atrelado ao controle de terras e recursos vinculados a terra, ao acesso a crédito público e diversas vantagens operacionais, tudo mantendo no horizonte a capacidade do capital de voltar ao estado de liquidez indispensável à sua valorização constante, em cenários instáveis.

Como em toda atividade dominada pela lógica financeira, as perdas e os ganhos estão na ordem do dia, uns jogadores entram e outros saem, já não mais importando a atividade-fim em si mesma, mas as possibilidades de se obter um rendimento mediante a aplicação de capitais ociosos em infraestruturas produtivas suscetíveis de serem repassadas em caso de necessidade ou falta de perspectivas no médio prazo. O complexo sucroenergético entrou de cheio no ‘grande casino’ do capitalismo financeiro contemporâneo, aquele que Susan Strange já comentava, na década de 1980, nos seguintes termos: “The financial casino has everyone playing the game of Snakes and Ladders. Whether the fall of the dice lands you on the bottom of a ladder, whisking you up to fortune, or on the head of a snake, precipitating you to misfortune, is a matter of luck.” (STRANGE, 1997 [1986], p. 2).

CAPÍTULO V – O ESTADO BRASILEIRO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA.

Desde 2003 até a atualidade, o Estado desenvolveu ações chave para garantir a continuidade da acumulação e a incorporação da ASB por parte do grande capital transnacional, oferecendo a este último incentivos financeiros, tecnológicos, logísticos e políticos que as corporações multinacionais estão ávidas por capturar como vantagens locais ou concorrenciais, na disputa global por recursos estratégicos que lhes permitem contornar as contradições do processo de acumulação. A atuação estatal relativa ao setor tem se enquadrado em áreas ou âmbitos estratégicos como a participação direta no negócio do etanol, a promoção internacional do etanol brasileiro, o financiamento do complexo, a construção de um incipiente regime de governança supranacional, configurando um conjunto sofisticado de ações e ‘capacidades’ que lhe outorgam o status de alicerce ou fundação de todo o processo da acumulação. Não atentar para esta dimensão supõe deixar de lado a complexa interação entre as diferentes formas de poder e suas mútuas determinações, enfatizando o mero voluntarismo dos capitalistas como o fator explicativo da internacionalização.

Nas últimas duas décadas o Estado brasileiro refez suas próprias competências institucionais e redesenhou as agências incumbidas da regulação da ASB, primeiro com o intuito de fomentar uma dinâmica de mercado para os produtos do setor e, posteriormente, para favorecer sua internacionalização. Insistimos: isto não quer dizer que houve um projeto claramente demarcado para internacionalizar o complexo, sendo a resultante do conjunto de políticas adotadas e da convergência destas com fatores externos que não são inteiramente controlados pelo Estado nacional, mas que se expressam por dentro dele.

É preciso lembrar que a globalização é um processo que ocorre, fundamentalmente, mediante a construção de uma ordem global ‘por dentro’, e não ‘por cima’, do próprio Estado nacional. A questão não é se existe uma institucionalidade supranacional ou capitais que circulam planetariamente e que ‘impõem’ ao Estado certa dinâmica; e sim, como o Estado produz e reproduz os dispositivos indispensáveis à interface entre processos temporais e espacialmente convergentes, mas que precisam de uma mediação que articule e potencie suas distintas escalas (porque ele não é um “power container” e sim um “power connector”, como destacou Jessop [2008, p. 189]).

Mesmo quando os gestores públicos (sejam burocratas de carreira ou políticos eleitos) pensarem estar agindo apenas em nome do interesse ‘nacional’, suas decisões revelam-se chave para a inserção da ASB na nova matriz global configurada desde a década de 1970 até nossos dias. Portanto, propomos uma leitura que relacione tanto os atuais arranjos da governança setorial quanto às áreas de ação estatal em relação à ASB, com a internalização de uma ordem global e não apenas com a reposição das condições de existência do capital sucroalcooleiro tradicional que entraram em crise na década de 1990. Os resultados agregados da política avançaram na constituição de uma agroindústria sucroalcooleira indissolúvelmente atrelada às necessidades do capital em expansão, em escala mundial.

5.1. OS NOVOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS RELATIVOS À AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA.

A instauração do PNA caracterizou-se pela construção de um arranjo institucional descentralizado no marco de um Estado autoritário, onde o conflito intraburocrático pelo controle do Programa foi significativo. Daquele arranjo participaram múltiplas agências governamentais, cada uma delas encarregada de determinada parcela de ações ou atividades que diziam respeito à administração da política sucroalcooleira. O IAA perdeu progressivamente a centralidade e seus recursos financeiros, técnicos e políticos (cujo monopólio deteve durante quase cinco décadas), começaram a serem tomados por outros agentes públicos, interessados em participar da nova política de álcool carburante instaurada pelo governo federal. Parte da crise do PNA deveu-se às dificuldades de coordenar as ações dessa diversidade de agências estatais sem um centro de poder definido e com capacidade de estabelecer os critérios ou parâmetros a serem seguidos pelos demais atores, embora durante a segunda fase do PNA (depois da introdução do carro a álcool) o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) tenha assumido um papel mais ativo como ente coordenador. (SANTOS, 1993; DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014).

As mudanças introduzidas a partir dos anos 1990 mantiveram em grande medida as características do arranjo institucional existente. No contexto de uma mudança significativa na lógica organizadora do sistema, mais do que o arranjo, mudaram as competências atribuídas aos distintos órgãos e a importância relativa de cada um deles no conjunto. Dada a instauração de um regime de mercado relativamente aberto a partir de 1990, as competências anteriormente assumidas pelo Estado referentes à comercialização interna e externa dos principais produtos do complexo foram repassadas para os agentes privados, zerando os recursos que antigamente eram arrecadados mediante o Fundo Especial de Exportação. Esses recursos foram o ponto central da disputa entre as agências burocráticas incumbidas no PNA (o FEE era um dos principais fundos agrícolas no período de instauração do Programa, devido à alta nas cotações internacionais do açúcar). A exportação de açúcar passou a ser competência do setor privado e isso fez com que o conflito intraburocrático diminuísse consideravelmente.

Consideramos importante evitar uma leitura segundo a qual as reformas da década de 1990 significam uma retirada do Estado e um simples ‘virar a página’ com relação ao passado. Diferimos da leitura de Dias De Moraes & Zilberman (2014) e outros autores, que enfatiza a menor importância do Estado e a criação de um ambiente institucional baseado no livre mercado, por considerarmos que o processo de desregulamentação pode ser entendido como a progressiva instauração de novas regras do jogo que realocaram as competências e redefiniram os papéis relativos dos atores, preservando significativa parcela de poder ao aparato estatal e outorgando aos produtores um poder de decisão maior em relação a aspectos-chaves do processo de acumulação, sem se chegar, contudo, a um mercado completamente livre, isento de intervenções governamentais. Essas últimas revelam-se de enorme importância. Uma abordagem excessivamente pautada na suposta instauração de um regime de livre comércio a partir de 1990 tende a ocultar o fato de que o Estado é um dos nodos principais na articulação do processo de acumulação de capital.

O assim chamado ‘livre-mercado’ depende, para sua existência, de toda sorte de regulações e regulamentações, inclusive de certos regimes privados entre os atores produtivos orientados a sentar as bases da dinâmica concorrencial. Lembramos da célebre afirmação do Polanyi (2001) sobre o principal ponto de fé do liberalismo econômico: “There was nothing

natural about laissez-faire; free markets could never have come into being merely by allowing things to take their course”. (POLANYI, 2001, p. 145). Portanto, a instauração no Brasil de um ambiente econômico ‘desregulamentado’, longe de fazer desnecessários o controle, a regulação e a intervenção, de forma inevitável incrementou sua abrangência, numa era caracterizada pela proliferação de ordens de governança em escala nacional e global. Assim, nos inclinamos por uma leitura processual, de acordo com Sassen (2008), segundo a qual as ‘capacidades/recursos’ são multivalentes e sua utilidade está em função do sistema de relações dentro do qual elas funcionam.

Como dito no capítulo IV, a extinção do IAA em 1990 esteve acompanhada da instauração de novas medidas e instâncias de coordenação setorial. É bem verdade que nos primeiros tempos houve bastante confusão para os atores envolvidos (públicos e privados) porque a mudança não foi conduzida, necessariamente, atendendo a critérios racionais de transição entre uma situação de extrema regulação e outra de regulação mais frouxa (Entrevista nº 7)¹²⁰, em especial se considerado o caráter estratégico do etanol enquanto combustível. De fato, embora a extinção formal do IAA date de abril de 1990, as primeiras medidas significativas relativas à análise do papel do álcool na matriz energética nacional, só foram introduzidas três anos mais tarde, quando foram criadas uma ‘Comissão Interministerial para reexame da participação do álcool na matriz energética nacional’ (abril de 1993) e a ‘Comissão Interministerial do Álcool’ (CINAL), esta última no âmbito do Ministério de Minas e Energia (outubro de 1993). Contudo uma parte significativa dos funcionários do IAA foi assignada às novas instâncias de coordenação institucional, que ganharam atribuições semelhantes àquelas anteriormente exercidas, durante a época do PNA, pelo Conselho Nacional do Álcool (CNAL), um órgão interministerial responsável pela formulação de políticas relativas ao etanol.

Falando estritamente em termos do formato e competências substanciais do arranjo institucional criado entre 1993 e 1997 (anos em que foram criados os principais órgãos com competências sobre a ASB), ele é semelhante ao arranjo prevalecente durante a época do PNA. É um arranjo interministerial, descentralizado e com várias agências intervenientes, atuando em áreas específicas que dizem respeito à complexidade setorial (questões tributárias, de financiamento, de distribuição, etc.). A criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), da Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP) e do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), todos instituídos em 1997, é uma ‘variação do mesmo tema’ quando vemos a maneira em que operavam o Conselho Nacional de Álcool e sua Comissão Executiva Nacional durante a década de 1980. Como no passado, alguns órgãos ficaram incumbidos de dar as diretrizes políticas (CNPE, CIMA) e outros têm uma função mais executiva (ANP), embora também exerçam funções de assessoramento para a tomada de decisão. Inclusive, se vemos a composição ministerial definida para o CNPE e o CIMA, trata-se quase que dos mesmos ministérios e entidades complementares que formaram parte do processo decisório em décadas anteriores.

A questão das continuidades/descontinuidades na mudança institucional é muito relevante. A instauração de um novo regime de regulações e competências institucionais orientadas para a abertura e a desregulamentação do complexo agrosucroalcooleiro, não se fez simplesmente do nada. Até certo ponto, prevaleceu a mesma dinâmica, embora que, agora (e esse é o ponto central da mudança, a nosso entender), inserida num novo conjunto de relações e numa outra “lógica organizadora” (SASSEN, 2008), decorrente das mudanças estruturais

¹²⁰ Entrevista com funcionários da CONAB, concedida em 27/03/2014.

havidas na economia brasileira e na economia/geopolítica global entre as décadas de 1970 e 1990. Portanto, essas regulações e competências, ressignificadas e atualizadas para uma conjuntura sistêmica diferente, foram fundamentais para sustentar a atual fase de internacionalização do complexo, que não é produto apenas da ação ‘espontânea’ de agentes e processos econômicos. O Estado é um lugar estratégico para a globalização, toda vez que nele se enfrentam as contradições e potencialidades de atores nacionais e multinacionais capazes de introduzir suas agendas por dentro do próprio Estado; este, por sua vez, é capaz de outorgar seletivamente incentivos e definir políticas que viabilizam estas agendas.

Cabe, então, perguntar: **o que é o que o Estado não faz mais (com relação à agroindústria canavieira)?** Grosso modo, ele não exerce mais a função de planejamento setorial que Szmrecsányi (1979) analisou em final dos anos 1970; ele não controla mais os preços do açúcar nem do álcool e tampouco define cotas por região, usina e safra, como no passado, menos ainda determina o tamanho das unidades industriais e não induz a fusão de usinas. Também não se encarrega mais da exportação de açúcar nem de sua aquisição e comercialização doméstica e da distribuição do álcool em território nacional. Grande parte dessas atividades foi transferida para o setor privado, que pôde dessa maneira aumentar seu poder relativo num contexto de maior abertura para o funcionamento de mercados concorrenciais. O setor privado, hoje exporta açúcar e álcool, distribui e comercializa esses produtos internamente, define os preços da matéria-prima e estabelece as prioridades de investimento e pesquisa, dentre outras funções.

E que é o que o Estado continua a fazer ou passou a fazer (novas competências)? De uma forma geral, observa-se que o Estado continua a definir a política agrícola, energética e fundiária, de enorme relevância para o setor sucroenergético. Continua sendo um ator fundamental no financiamento ao setor e na determinação dos níveis de mistura (álcool anidro / gasolina) e dos impostos que incidem sobre preço relativo dos combustíveis. O Estado ainda exerce importante função no tocante a uma política de estoques reguladores do mercado, mesmo que de forma indireta (subsídios), já que a armazenagem física não é por ele realizada. O Estado pode regulamentar e fiscalizar aspectos relativos à qualidade dos combustíveis líquidos, incluindo o etanol (padrões de qualidade) e tem a capacidade de definir o preço da gasolina na refinaria, afetando diretamente os preços de mercado do etanol. Isso, sem contar com o trabalho de promoção comercial e diplomática, pesquisa e, inclusive, com sua participação direta na produção e comercialização e realização de investimentos em infraestrutura que resultam peça-chave para a viabilidade do negócio. Outrossim, o Estado é chave na regulação das relações trabalhistas no campo, um tema que não tratamos de forma extensiva, mas que é central na moldagem das estratégias de acumulação da ASB.

Em outras palavras, **o Estado ainda é um ator relevante com relação à agroindústria sucroenergética, ao deter recursos estratégicos e capacidades vitais para sua estruturação e funcionamento.** Parece-nos que houve, após a extinção do IAA, uma progressiva reconfiguração do poder estatal que, mesmo abrindo mão dos aspectos mais ‘duros’ de uma política de intervenção econômica, continua hoje a exercer funções necessárias e, diríamos, intransferíveis, a realização do capital na ASB. Claramente há mudanças expressivas e o Estado não ‘controla’ o setor, como antigamente. Por uma parte, abriram-se importantes mecanismos de negociação, deliberação, pressão e barganha que dão maior visibilidade e força relativa aos grupos corporativos e, por outra, algumas decisões estratégicas são tomadas sem que o Estado faça parte das deliberações, o que também fortaleceu o capital. Porém isto não quer dizer que estamos num cenário de livre mercado, a

menos que entendamos o ‘livre mercado’ como uma instância de coordenação e alocação de recursos e poder, significativamente regulamentada, sem a menor sombra de “laissez-faire”.

Um aspecto relevante deste processo foi a instauração do que chamamos dos principais ‘mecanismos estatais de governança setorial’ hoje existentes, que reforçaram o caráter estratégico-relacional do Estado ao reintroduzir, no contexto maior das transformações econômicas e societárias vivenciadas no Brasil, a necessidade de mecanismos e arranjos institucionais permanentes, capazes de dar conta da equalização dos interesses de grupos e frações de classe por dentro da ASB, não restritos apenas ao capital agrário tradicional, mas abertos para o entrecruzamento conflitivo entre capitais industriais, comerciais e financeiros tanto nacionais quanto transnacionais. Ao recuperar o conceito de ‘governança’, cabe recordar que ele está associado ao conceito de ‘capacidades’ e busca enfatizar as novas formas de construção da política por dentro do Estado, mas não implica, de forma alguma, uma relativização do Estado como espaço fundamental da disputa pela orientação do processo de acumulação de capital. A ideia de que há ‘menos Estado’ hoje do que no passado, não passa de uma simples declaração voluntarista sem sustentação empírica.

Referimos-nos à institucionalização de quatro instâncias cujas competências são abrangentes e vinculantes, e a análise mais detalhada nos ocupará a continuação: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) e a Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA). As três primeiras foram estabelecidas em 1997 e a quarta, em 2003. Desde então, sofreram mudanças e alterações, incluindo a retirada, modificação ou adição de competências, assim como no tocante aos atores que as compõem. Portanto, é necessário se deter um pouco na análise de seu funcionamento e características, para entender melhor os novos arranjos político-institucionais relativos ao complexo sucroenergético construídos ao longo das últimas duas décadas.

Tudo parece indicar que estes quatro órgãos integram o que poderíamos caracterizar como o ‘regime de governança macro’ (política) do complexo sucroenergético na atualidade. Por sua abrangência, o CNPE ocupa um lugar proeminente, mesmo quando o órgão não é específico ao setor. Num segundo escalão, encontramos o CIMA como a instância de coordenação ministerial mais significativa, especificamente voltada para o complexo e integrada por vários ministros de Estado. A ANP, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) também desempenha importantes funções com relação ao setor sucroalcooleiro, embora que só recentemente incluísse os biocombustíveis em seu âmbito de ação. Finalmente, encontra-se a CSAA, espaço consultivo estruturado por dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), cujas deliberações são importante contribuição para a formulação de políticas públicas e onde o setor privado tem uma decisiva participação. Embora exista também o Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) no âmbito do MAPA, trata-se de um órgão colegiado não apenas vinculado à ASB e cujas eventuais resoluções a respeito dela baseiam-se nos insumos fornecidos pela respectiva Câmara Setorial (CSAA). Sendo assim, não consideramos o CONSAGRO como parte do arranjo específico do setor.

Ademais desses quatro órgãos, há um conjunto importante de instituições (agências, empresas públicas, autarquias, departamentos) que desempenham tarefas ou cumprem funções indispensáveis à regulação e/ou suporte setorial, quase todas elas vinculadas aos ministérios que integram o CIMA, mas com uma dinâmica institucional própria. Esse segundo bloco de instituições, com atribuições muito específicas, será analisado posteriormente e estaria

relacionado com o nível político-administrativo da governança, associado, portanto à implementação da política (ROCHA & GOMIDE, 2014).

Em sentido estrito todo o arcabouço institucional que será descrito, assim como as áreas de atuação estatal com relação à ASB, não servem unicamente à internacionalização setorial. Elas são necessárias em primeiro lugar para a reprodução da ASB dentro do Brasil, onde ainda há condições de expansão em termos de disponibilidade de recursos e ampliação de mercado para todos os subprodutos da cana-de-açúcar (terra e os recursos a ela associados; força de trabalho; crédito público; outros). A questão fundamental é que esse conjunto de capacidades (instrumentais e políticas), de recursos e conhecimentos é, também, indispensável à internacionalização, desde que esta última é entendida como uma internalização de uma ordem global.

5.1.1. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

O CNPE, instituído mediante a Lei nº 9.478, de 06/08/1997 (BRASIL/CASA CIVIL [a], 2015), se reúne ordinariamente a cada seis meses e é o órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, portanto está no mais alto nível da formulação de políticas. É presidido pelo Ministério de Minas e Energia, e integrado por uma expressiva quantidade de ministérios e entidades públicas. No tocante aos Ministérios, formam parte do CNPE as seguintes carteiras: Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Meio Ambiente; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Integração Nacional. Em total, são nove Ministérios envolvidos no Conselho.

Adicionalmente, participam do CNPE um representante dos Estados e do Distrito Federal, o presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia, um representante de universidade brasileira, um da sociedade civil e um cidadão brasileiro; estes últimos devem ser especialistas em matéria de energia. Inclusive, segundo o Decreto nº 3.520, de 21/06/2000, o CNPE pode “constituir Grupos de Trabalho e Comitês Técnicos para analisar e opinar sobre matérias específicas sob sua apreciação, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil, dos agentes, e dos consumidores, quando a matéria analisada lhes disser respeito”. (BRASIL/CASA CIVIL [b], 2015). Segundo sua lei constitutiva¹²¹, os objetivos do CNPE relacionados com o setor sucroenergético são os seguintes:

- Incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional;
- Garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;
- Incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica;
- Promover a competitividade do país no mercado internacional de biocombustíveis;
- Atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis;
- Fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;

¹²¹ Na verdade, todas essas atribuições foram adicionadas entre 2005 e 2011, graças a reformas pontuais da lei original. Note-se, aqui, a importância do ato legislativo para estruturar a atividade em território nacional e promover sua competitividade internacional, justamente no período de auge da ASB na última década.

- Mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.

O CNPE pode estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, dentre outros, assim como diretrizes relativas à importação e exportação de petróleo e seus derivados, biocombustíveis, gás natural e condensado, além de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis. Trata-se de um conjunto de questões estratégicas, abrangentes, relacionadas com a política energética em seu nível superior de gestão estatal, portanto são princípios orientadores, de caráter geral.

Por exemplo, consta na memória da Reunião Ordinária nº 23, realizada no dia 05 de dezembro de 2011, que foi ponto de agenda a situação da oferta de etanol no país e as consequentes preocupações com a queda na produção; também foram comunicados os resultados de uma Mesa Tripartite estabelecida pelo governo e integrada conjuntamente com produtores e distribuidores, que assessorou na decisão sobre o nível de mistura de álcool anidro na gasolina aplicado a partir de outubro daquele ano. Igualmente, na Reunião Ordinária nº 24, de 26 de junho de 2012 foram avaliadas as perspectivas de produção de etanol na safra 2012/2013, em especial diante da redução da moagem provocada por fenômenos ambientais. (BRASIL/CNPE, 2011, 2012)

Novamente o tema foi abordado na 26ª Reunião Ordinária, celebrada no dia 25 de junho de 2013, quando foram analisadas a situação da safra e do abastecimento assim como as medidas adotadas pelo governo para apoio ao setor, como a redução dos juros do programa PRORENOVA (renovação de canaviais), a redução a zero da alíquota do PIS/COFINS ao produtor de etanol e as novas condições para o financiamento da estocagem de etanol, com juros de 7,7% a.a. e recursos de R\$ 2 bilhões autorizados pelo Banco Central. Na 27ª Reunião Ordinária, de 17 de dezembro de 2013, foi discutida de forma ampla a situação do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e os avanços do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, incluindo todo o relativo aos estoques de etanol (BRASIL/CNPE, 2013 [a], [b]). É preciso reconhecer que a prioridade maior para o CNPE é tudo relativo à exploração do pré-Sal, como resulta evidente da análise das atas e resoluções do Conselho nos últimos anos, ocupando o etanol um lugar de menor relevância. A análise destes documentos revela que as deliberações e decisões do CNPE não parecem ter importância alguma com relação à internacionalização do complexo nos últimos anos, ao se limitar, a questões relacionadas com o abastecimento interno e à definição de algumas medidas de apoio no tocante a preços e estocagem assim como ao nível de mistura (esse último ponto incide diretamente sobre a viabilidade econômica do setor).¹²²

5.1.2. A Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP).

A ANP, que foi criada pela mesma lei que instituiu o CNPE, é um órgão importante na regulação estatal do complexo sucroenergético; suas decisões costumam ter significativo impacto sobre a vida nas usinas e em geral na cadeia produtiva. Nasce no contexto das reformas neoliberais da década de 1990 e se enquadra, dentro da lógica da regulação setorial,

¹²² Por exemplo, o último aumento na percentagem de mistura foi aprovado em setembro de 2014, para chegar de 25% a 27,5%, o que significa um aumento de 1,2 bilhões de etanol anidro a.a. para o setor como um todo. (UNICA [a], 2014)

inicialmente com a incumbência dos setores de petróleo e gás natural. Em 2005, com a publicação da Lei nº 11.097, de 13/01/2005, foram ampliadas as competências da Agência, que conservou a sigla, mas passou a seu nome atual, incluindo os biocombustíveis dentro de seu foco de atuação.¹²³ É importante sublinhar que a ANP não dita a política nacional sobre petróleo, gás natural ou biocombustíveis; ela é um órgão fiscalizador e executivo que implementa a política e assessora o CNPE. (BRASIL/CASA CIVIL [a] [b], 2015; BRASIL/ANP, 2015)

Em 2011, a Lei nº 12.490 ampliou ainda mais as atribuições da ANP quanto aos biocombustíveis: a Agência, que já especificava e fiscalizava as características físico-químicas do etanol, passa a regular também o setor de produção. Além da elaboração de normas regulatórias, a competência da ANP em relação aos biocombustíveis abrange a autorização e a fiscalização de transporte, transferência, armazenagem, estocagem, importação e exportação, distribuição, revenda e comercialização, bem como das atividades de usinas de produção. Também é responsabilidade da ANP a avaliação da conformidade e a certificação dos biocombustíveis. (BRASIL/ANP, 2015). Antes da Lei nº 12.490, o papel da ANP com relação ao etanol se limitava à fase de comercialização.

A importância estratégica que ganhou esse combustível a partir de 2003 exigiu uma ampliação na regulação da indústria como um todo, com a finalidade de evitar interrupções no abastecimento, altas ou quedas bruscas nos preços e problemas relativos à qualidade do produto. (DIAS DE MORAES & ZILBERMAN, 2014, p. 165; UNICA [b], 2011). De fato, a partir dessa lei, o etanol ganhou a classificação de ‘combustível estratégico’ e deixou de ser considerado um produto agrícola, forçando uma nova abordagem por parte do governo. Na ocasião, representantes da UNICA e de empresas de consultoria associadas ao setor, que trabalharam junto a ANP na elaboração das novas regulações, manifestaram-se favoráveis às mesmas, estimando que dessem maior segurança ao produtor, pelo menos, no tocante ao etanol anidro. (UNICA [b], 2011)

Guardando as devidas proporções e entendendo que o contexto atual do complexo sucroenergético dista muito da intervenção de épocas passadas, não podemos deixar de notar que as atribuições outorgadas à ANP em 2011 não se limitam à mera regulação, pelo menos não no sentido corriqueiro de uma atividade de definição de padrões e fiscalização de seu cumprimento subordinada às decisões dos mercados. As novas competências da ANP com relação ao etanol são uma reabilitação parcial das capacidades anteriormente exercidas pelo IAA ou pela CENAL, que davam pareceres técnicos e autorizavam a instalação de novas usinas (durante a época do PNA), aumentando a capacidade estatal de formatar a dinâmica setorial segundo critérios e avaliações técnico-administrativas e políticas abrangentes.

Implicitamente, na Lei nº 12.490 é dito que o crescimento da oferta assim como o da demanda precisa ser regulado e que essa regulação não pode vir apenas das decisões dos agentes de mercado, que respondem de forma muito rápida a oscilações de preço nos mercados de açúcar, álcool e petróleo/derivados, em função de interesses de curto prazo, além de não realizarem um efetivo planejamento para garantir o abastecimento diante de safras ruins ou qualquer outro fenômeno adverso. A livre concorrência seria contrária aos próprios interesses da ASB, sendo necessária uma maior racionalidade introduzida pela ação do Estado, se não como planejamento, sim como coordenação e elevação de padrões de

¹²³ Na versão da lei constitutiva do CNPE e da ANP citada na bibliografia, já constam as modificações introduzidas pela Lei nº 11.097.

qualidade e previsibilidade. Com relação ao complexo, a ANP é algo como uma versão atualizada do IAA: embora não possa decidir sobre investimentos, nem realizar ela mesma as atividades de comercialização, exportação, etc., suas competências tocam essas matérias e portanto tem uma significativa influência sobre as decisões dos atores econômicos.

Na época, um representante da EMBRAPA afirmava que, com as novas medidas: “o governo passa a ter condições de implementar um plano estratégico, através da ANP, para aumentar a produção de álcool. Com a mudança do status do combustível, que passa para a categoria de insumo estratégico, haverá melhor condição para **planejar a produção e a distribuição**, com regulação do percentual de mistura [de álcool na gasolina]”. E, por sua vez, o então presidente da UNICA, falava o seguinte sobre a presença ampliada da ANP: “Nós nunca tivemos problemas com isso. Criou-se uma ideia de que o setor era contra o controle. Quem vai controlar a gente, é problema do governo. Queremos saber é que tipo de regulação será feita. **Fixação de preços, proibição de exportação e de taxaço sobre o açúcar são políticas equivocadas**”. (UNICA [c], [d], 2011. Destacado nosso).

Parece claro que a ampliação das competências da ANP a partir de 2005 e 2011 é parte da resposta governamental para elevar os padrões da indústria sucroenergética e favorecer, dentre outras coisas, a potencial ‘commoditização’ do etanol, um dos aspectos chave da internacionalização setorial e objetivo declarado do governo durante um período significativo. A natureza agrícola da matéria-prima introduz instabilidades relativas à safra, que pode ser atingida por fenômenos como seca, chuva, geada, pragas ou perda de produtividade (envelhecimento dos canaviais), afetando a oferta e os preços. Um mercado global de etanol não pode ser construído se o fornecimento de combustível é instável ou sujeito a altas / baixas abruptas. Assim, a atuação da ANP pode ser lida como uma componente central da internacionalização setorial, diretamente relacionada com a constituição de um complexo mais estruturado e com regras claras sobre a produção, comercialização e exportação do álcool. Claramente, todas estas competências atribuídas à ANP se aplicam no território brasileiro e não configuram nenhuma extraterritorialidade da autoridade estatal. O que nos interessa é observar a clivagem interna/externa destas capacidades específicas e como elas operam no sentido de favorecer a efetiva internacionalização setorial, quando são lidas no conjunto mais amplo de processos que lhes dão pleno sentido.

5.1.3. O Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA).

Em boa medida, o CIMA é a versão atualizada do Conselho Nacional do Álcool (CNAL), só que com atribuições relativas tanto ao açúcar quanto ao álcool (o CNAL não abordava nada sobre o açúcar, pois isto continuou sob controle do IAA). O CNAL era integrado por vários Ministros de Estado, Secretarias e representantes patronais agropecuários, da indústria e do comércio¹²⁴, cabendo a ele a formulação da política de álcool combustível no marco do PNA.

O decreto de criação do CIMA foi publicado em 1997, durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando estavam em curso por uma parte a desregulamentação setorial (com o desmonte do aparelho institucional e político anterior) e por outra o estabelecimento de novas regras e regulamentações setoriais. Esses dois movimentos (desregulamentação / re-regulamentação) são convergentes no tempo e até pode-

¹²⁴ Ver Capítulo II, seção 2.2.4.

se afirmar que são intrínsecos um em relação ao outro, na medida em que a desregulamentação não pode ser apreciada sem a ocorrência, simultânea, do redesenho institucional (político e jurídico) daqueles anos: a cada nova renúncia correspondeu uma nova responsabilidade ou função substantiva e um órgão competente indicado para exercê-la. Por exemplo, o CIMA ficou inicialmente integrado pelos Ministérios de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo (que assumiu a presidência do órgão, da mesma forma que seu equivalente já havia presidido o CNAL); Fazenda; Planejamento e Orçamento; Agricultura e Abastecimento; Minas e Energia; Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; Relações Exteriores; Ciência e Tecnologia; Casa Civil. Igualmente, participava daquele arranjo inicial o Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Se compararmos com a composição do CNAL dos anos 1970-1980, o conjunto não é tão diferente: para começar, continua integrado por órgãos do mais alto nível do governo; embora haja a agregação de algumas pastas (como Meio Ambiente e Relações Exteriores) e a exclusão de outras (como as Forças Armadas), o quadro institucional manteve-se quase o mesmo. Se por uma parte os representantes empresariais não foram incluídos como membros do Conselho, em compensação, foi instituído um Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira, onde estes tiveram lugar junto aos plantadores de cana e aos trabalhadores rurais, por outra houve uma inovação com relação ao passado porque os trabalhadores e fornecedores de matéria-prima não tinham representação por dentro dos espaços setoriais deliberativos.

O CIMA passou por várias modificações legais entre 1997 e 2000 (ver Quadro nº 4.1.). As mais relevantes foram a transferência da presidência do Ministério da Indústria e do Comércio para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a redução do número de carteiras ministeriais envolvidas: de nove passou para cinco (atualmente são quatro: Agricultura, Fazenda, Desenvolvimento e Minas e Energia). No entanto, suas competências se mantiveram praticamente as mesmas desde sua instituição até hoje: elaborar políticas orientadas à participação dos produtos da cana-de-açúcar na matriz energética nacional, estabelecer mecanismos econômicos necessários à auto-sustentação setorial, fomentar o desenvolvimento científico-tecnológico do setor e aprovar os programas de produção e uso de álcool etílico combustível. Para cumprir seus objetivos, o CIMA pode estabelecer grupos técnicos que o assessoram, fornecendo insumos para a tomada de decisão. O MAPA ganhou um importante poder sobre o arranjo ao presidir o Conselho, estabelecer sua estrutura administrativa e acompanhar sua Secretaria. (BRASIL/CASA CIVIL [c], 2000). Nota-se que há, no MAPA, um alinhamento quase completo entre visões e objetivos com relação à ASB, segundo constatamos durante o trabalho de campo. (Entrevista nº 5)¹²⁵

As informações anteriores dizem respeito à legislação em vigor. Alguns exemplos de decisões e processos acompanhados pelo CIMA nos últimos anos, ajudarão a dimensionar seu papel efetivo. Em 2002 (antes do “boom” do etanol), o Conselho instituiu o ‘Programa de Financiamento de Álcool Etílico Combustível’, com a finalidade de financiar a estocagem de etanol, com garantia de produto, para estimular o crescimento da produção e assegurar o abastecimento. O CIMA, também, é o órgão deliberativo para as decisões relacionadas com a mistura de álcool anidro na gasolina, o que implica um processo constante de oitivas e debates junto a representantes das usinas, dos plantadores de cana e dos produtores de veículos, havendo diversas evidências sobre sua participação nesse tema em particular. O Conselho tem acompanhado debates junto ao setor e outros órgãos públicos em temas como ‘Zoneamento

¹²⁵ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em março de 2014.

Agroecológico da Cana-de-Açúcar’ e mecanismos de monitoramento e seguimento das safras, como foi o caso do Sistema de Acompanhamento da Produção Canavieira (SapCana), lançado pelo MAPA em 2007.¹²⁶ Recentemente, entre 2014 e 2015, o CIMA teve papel destacado na elevação da mistura para 27,5%, o maior percentual já registrado na história do etanol anidro no Brasil, o que gerou bastante polêmica, dada a oposição dos fabricantes de carros. (MAPA [a], [b], 2002, 2007; UNICA [e], 2015). Sobre o papel do CIMA, um dos entrevistados o avalia da seguinte forma:

“Na verdade [o CIMA] não era um órgão macro, era um conselho consultivo. Sua criação foi importante porque ele tinha algo como nove ou dez ministros, com a presidência no MAPA. Ele foi sempre um órgão consultivo e sempre foi, pela dinâmica dos produtos, muito mais voltado para o etanol, porque o açúcar no marco do IAA sempre esteve muito controlado e sua regulação era basicamente de mercados. No caso do etanol, você tinha a questão da abertura de mercados para o etanol, então aí estava o Ministério das Relações Exteriores; tinha questões vinculadas a pesquisa, então entrava o Ministério da Ciência e da Tecnologia; tinha questões vinculadas a meio ambiente e por aí vai, por isso era um composto de nove a dez ministros. Com o passar do tempo, acabou não funcionando direto e foi reduzido para quatro ministérios, Agricultura, Desenvolvimento (sobretudo pela questão da indústria automobilística), o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Fazenda, pois tinha muitas questões tributárias e orçamentárias. Atualmente esses são os órgãos que compõem o Conselho. **Hoje o Conselho traça as políticas macro, só que tem outras questões envolvidas, a questão dos biocombustíveis como um todo, ela tem influência em aspectos de inflação, balança comercial, muito mais relevante do que só questão do etanol**”. (Entrevista nº 5. Destacado nosso).¹²⁷

Destaca-se que não houve, em nenhum momento do processo de abertura e desregulamentação setorial, uma perda da importância estratégica desse produto para o governo, mesmo num período de dois a quatro anos em que a extinção do IAA e a crise do PNA deixaram certo vazio de coordenação política. Mas a partir de 1997 vemos a emergência de novos mecanismos de governança setorial do mais alto nível, envolvendo desde a presidência da República aos Ministros de Estado chave que passam a comandar ações e tomar decisões indispensáveis à sustentação econômica setorial. Vemos aqui um processo ativo de redesenho institucional que tomou como referente o arranjo preexistente e o atualizou num contexto distinto, orientado segundo novas coordenadas econômicas, políticas e comerciais: durante a época do PNA, prevaleceram questões de segurança energética e balança de pagamentos; nas décadas de desregulamentação e “boom” do etanol, prevaleceram questões relacionadas com a instauração de um regime concorrencial, preocupações meio ambientais e inserção na globalização econômica.

Contudo, tanto antes quanto agora, a coordenação de políticas governamentais sobre o etanol não é deixada ao acaso, existem mecanismos de governança permanentes e instituídos por lei que continuam a desempenhar um conjunto de ‘capacidades’ substantivas, voltadas à viabilização econômica, técnica e financeira do complexo sucroenergético. Cabe indicar, por outra parte, que nenhum dos mecanismos até agora identificados podem ser entendidos como

¹²⁶ O SapCana é um sistema responsável pelo cadastramento de unidades fabris produtoras de açúcar e álcool, de empresas comercializadoras de álcool, e pelo registro, via on-line, de seus informes sobre moagem de cana-de-açúcar, industrialização e comercialização de açúcar e álcool. Este foi o tipo de função exercida antigamente pelo IAA.

¹²⁷ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em 24/03/2014.

mecanismos ‘corporativos’, onde a ASB tem uma representação formal e regular a partir de entidades às quais é reconhecido o monopólio da representação. O esquema é bastante fragmentado e informal, operando muitas vezes sobre a base de relações de influência e não de mecanismos permanentes de deliberação, reforçando a imagem do Estado como o ‘lugar’ de articulação de estratégias antes do que como um aparato formalizado de decisão; desta maneira, interessa mais prestar atenção ao fluxo das forças do que a sua estabilização em mecanismos formalizados, olhando para a seletividade estratégica que favorece de forma significativa à ASB no conjunto de interesses e forças mais amplo que se movimentam por dentro e por fora da ação estatal.

5.1.4. A Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA)

A única e parcial exceção à afirmação anterior é a Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA), o último dos espaços macro de governança que identificamos. A Câmara foi instalada extraoficialmente em 2003 e instituída em junho de 2004, durante o primeiro governo Lula, sendo um espaço amplo para a deliberação e elaboração de recomendações de política, onde participam tanto os produtores de açúcar e álcool quanto os outros elos da cadeia produtiva, assim como distintos segmentos produtivos direta ou indiretamente vinculados (“tradings”, distribuidoras de lubrificantes, indústrias da alimentação e bebidas, bancos, fabricantes de adubos, dentre outros).

É importante sublinhar o caráter diversificado e permanente do fórum, que envolve 47 representantes de entidades vinculadas à cadeia produtiva do açúcar e álcool, funcionando como um mecanismo para o debate e a formulação de iniciativas. Mesmo que a CSAA não seja um órgão com capacidade decisória, ele recomenda questões de política e serve como um espaço de pressão, onde entidades como a UNICA têm uma significativa influência, dada sua própria força política e suas capacidades técnicas, reconhecidas por vários interlocutores estatais. A presidência da Câmara cabe ao setor privado, e sua secretaria ao setor público. Em resumo, o que vemos é que a nova regulamentação do complexo sucroalcooleiro continua sendo complexa e existem diversos centros de poder, não sendo nenhum deles hegemônico. No Quadro n. 5.1., resumimos as informações às que tivemos acesso, que nos permitem desenhar, ao menos de forma aproximada, o arranjo institucional do açúcar e do álcool atualmente em vigor.

**Quadro nº 5.1. O atual arranjo político-institucional do açúcar e do álcool.
(Continua)**

| Ministério | Entidade vinculada / Secretaria | Entidades participantes |
|--|--|--|
| Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) | Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) | <u>Ministérios de:</u> Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Fazenda; Minas e Energia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento. |
| | Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA) | Setor público: <u>Ministérios de:</u> Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Fazenda; Ministério de Desenvolvimento, Agricultura e Comércio Exterior; Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Minas e Energia; Ciência e Tecnologia. <u>Outras entidades:</u> EMBRAPA, CONAB, ANP, Banco do Brasil. |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>Setor privado: UNICA, ORPLANA, ABDIB, ANFAVEA, SINDICOM, CNA, ABAG, SRB, ABECE, UNIDA, OCB, FEPLANA, CANACAMPO, ABICAB, SINDAL, SIAMIG, FENABRAVE, ANDA, FECOMBUSTIVEIS, ABIA, FEBRABAN, SIMESPI, SIFAEG, CAPADR.</p> <p>Trabalhadores: SINDAÇÚCAR-PE, SINDAÇÚCAR-BA, CONTAG, FORÇA SINDICAL.</p> |
| | EMBRAPA Agroenergia, Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, Secretaria de Produção e Agroenergia. | |
| Minas e Energia (MME) | Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). | <p><u>Ministérios de:</u> Minas e Energia; Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Meio Ambiente; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Integração Nacional.</p> <p>Representantes dos Estados, universidade e sociedade civil.</p> |
| | Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), PETROBRAS Biocombustíveis. | |
| Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) | Agência Brasileira de Promoção das Exportações e os Investimentos (APEX), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). | |
| Relações Exteriores (MRE) | <p>Secretaria Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia → Divisão de Recursos Estratégicos Novos e Renováveis.</p> <p>Secretaria Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial → Agência Brasileira de Cooperação → Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente.</p> | |

Fonte: elaboração própria, 2015.

Não podemos deixar de mencionar, como parte desse novo arranjo, a existência do Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (CONSECANA), porque esse modelo serve para a equalização dos fatores que determinam o preço pago pelos usineiros aos fornecedores de matéria-prima e monitora os mercados de açúcar e álcool, sendo referência necessária para a determinação dos preços dos produtos finais. O CONSECANA conta com importante assessoria da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/ USP). Entretanto, não incluímos o CONSECANA no quadro anterior por ser um espaço conformado apenas por representantes empresariais.

O Quadro nº 5.1 nos permite ver de forma resumida o conjunto de instituições públicas que hoje em dia participam da regulação, fiscalização, estruturação, promoção, financiamento e desenvolvimento do setor sucroenergético no Brasil. O MAPA, o MME e o MDIC são as instituições que detêm maior poder relativo, ao controlar ou coordenar as políticas dos órgãos decisórios mais relevantes. Contudo, a incorporação do MRE nessa matriz institucional durante o último período resulta muito significativa, em especial, porque a última década foi caracterizada pela internacionalização do complexo, abrindo um espaço considerável para que a expertise do Itamaraty no plano internacional contribuísse com o fortalecimento e projeção internacional do etanol brasileiro.

Até certo ponto, parece que o acirrado conflito intrabucrocrático que marcou a implementação do PNA não é característica do arranjo atual. Naquela época, o ponto focal da disputa foi o controle dos volumosos recursos financeiros que o IAA obteve mediante o Fundo Especial de Exportação (FEE), alimentado pelos exorbitantes preços do açúcar no mercado internacional na primeira parte dos anos 1970. À época, a produção em larga escala de etanol era algo novo, cada instituição tentando, por conseguinte, se inserir na governança de um item até então centralizado nas mãos de um único instituto. Passada a reforma dos anos 1990, tudo indica que as características do arranjo do PNA (descentralização, existência de vários centros de comando) foram incorporadas de uma forma bem mais sucedida, distribuindo entre os principais Ministérios beligerantes naquela época, os recursos de poder: o MAPA controla o CIMA, o MME controla o CNPE e o MDIC controla, nem mais nem menos que o maior banco de fomento brasileiro, responsável pela maior parte do financiamento público ao complexo nos últimos 15 anos, e assim por diante. Mas não podemos descartar que ainda prevaleça algum conflito pelo controle da política sucroenergética, dada a natureza ‘estratégico-relacional’ do Estado.

Por esse caráter ‘estratégico-relacional’ do Estado e dadas as características institucionais atuais tanto do aparato estatal quanto do setor privado, observa-se que o conflito é canalizado de uma forma ao mesmo tempo mais evidente e menos polarizada. No passado, existiam poucas chances para o setor privado incidir na tomada de decisão, o que levava a uma polarização quando surgiam disputas (cabe lembrar o ‘racha’ da COPERSUCAR com o IAA nos anos 1970, com relação à política de álcool defendida pelo Instituto). Hoje essas chances parecem ser maiores e, mesmo quando os pontos de debate sejam igualmente polêmicos, o maior fluxo de informações e recursos (de poder, financeiros, técnicos, etc.) entre os diversos atores pode ter criado uma interdependência entre eles de forma que o cálculo (estratégia) necessariamente relacional deve incluir todos os atores de uma forma ou outra, inclusive pactuando condições que, às vezes, não satisfazem por completo a cada um dos participantes do arranjo.

Os atores privados podem até não concordar com decisões do governo, mas não podem dizer que não são ouvidos ou que não participam, frequentemente, da definição sobre as políticas setoriais, seja por vias formalizadas ou não (influenciando as políticas inclusive mediante ações das quais não participam as autoridades do governo, como campanhas e ações de “lobby” no exterior). Quando o conflito aflora e parece não haver saída, os empresários recorrem ao Congresso, articulam forças e pressionam o Executivo, mas nunca rompem com ele. Há recursos de poder distribuídos em toda a rede e essa situação acarreta, necessariamente, uma maior negociação, embora as pautas e interesses possam ser contraditórios e até antagônicos. Nem mesmo o setor privado é homogêneo e isso tudo parece ter reintroduzido o papel da disputa política e nos ajuda a perceber o movimento deste ‘balanço instável’ de forças que opera com relação ao setor e por dentro dele.

5.2. O ESTADO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA

As questões levantadas anteriormente não esgotam a análise. Elas são importantes porque dizem respeito ao que chamamos de ‘arranjo político-institucional’, quer dizer, o formato, a maneira mediante a qual as diversas forças foram acomodadas durante um processo de reformas de longo escopo, iniciado em 1990 e que só em 2003, com a instituição da CSAA, parece ter achado sua medida. De 2003 até hoje, não houve muitas alterações de peso nesse esquema, exceção feita das novas competências outorgadas à ANP a partir de

2011. O período 1990-1997 parece marcar a curva de aprendizado no contexto da desregulamentação, o período 1997-2003 pode ser entendido como de consolidação do arranjo e o de 2003 até a atualidade, como uma fase de amadurecimento e evolução, sem rupturas das forças articuladas por dentro da ‘nova’ arquitetura organizacional relativa ao setor.

Mas falar sobre o arranjo de governança setorial não é suficiente. Precisamos dar mais um passo e analisar as maneiras específicas mediante as quais o Estado produz as condições adequadas à internacionalização do complexo, de que formas ele se compromete com a construção de uma nova matriz de inserção global para um dos mais tradicionais setores agroindustriais brasileiros, favorecendo ao mesmo tempo um novo ciclo de acumulação e sua completa incorporação aos circuitos globalizados do capital agroindustrial-financeiro. Como insistimos ao longo dessa tese, o Estado e o mercado não podem ser entendidos como domínios separados, embora tampouco sejam idênticos; o Estado se entrecruza de maneira constante e profunda com o capital em seu processo de internacionalização, caracterizado pela expansão geográfica e pela convergência temporal (ajuste espaço-temporal) que permite a superação transitória dos limites da acumulação.

Por esse motivo, no capítulo II analisamos com detalhes a maneira em que o Estado brasileiro interagiu, especialmente a partir da década de 1930, com a emergência de um ciclo sistêmico de acumulação comandado pelo capital industrial, sob a égide americana, cujos desdobramentos atuais favorecem a financeirização de praticamente todas as áreas de atividade econômica, na esteira da globalização. Houve mudanças permanentes, contudo a constância é dada pelo envolvimento do Estado a cada nova fase do desenrolar das forças que produzem o mercado mundial, garantindo ao capital sua permanente (e contraditória) realização. Os acontecimentos no setor sucroenergético, nas últimas duas décadas, são um exemplo paradigmático dessas mudanças e continuidades. O Estado brasileiro tem garantido de múltiplas maneiras a incorporação do país à globalização econômica, criando as condições básicas para que as empresas multinacionais entrassem com maior força na economia, para que o capital financeiro se movimentasse livremente e que algumas empresas brasileiras conseguissem se internacionalizar, dentre outras questões.

O capital, para conseguir efetivamente se internacionalizar, necessita do Estado, pois este é a chave de acesso à espacialidade concreta em que os processos econômicos ocorrem, atravessados tanto por dimensões políticas quanto econômicas. Embora hoje em dia o capital se movimente ‘sem fronteiras’, ele não é algo completamente ‘desterritorializado’. Na verdade, sua realização depende em larga medida das condições materiais que o Estado lhe possibilita. Por exemplo, os investimentos são feitos em lugares, territórios concretos, espaços pré-existentes sobre os quais o capital atua a fim de ampliar sua escala da acumulação. Assim, é necessária uma constante mediação relativa aos processos transnacionais envolvidos pela globalização, exigindo do Estado, dentre outras coisas, avanços na desregulamentação / liberalização do sistema financeiro, a modificação das normas relacionadas ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro, o planejamento dos arranjos espaciais indispensáveis à acumulação (por exemplo, a questão fundiária como pivô estratégico da expansão do agronegócio), a inserção em fóruns multilaterais, a privatização parcial de suas agendas para sintonizá-la com as necessidades dos atores transnacionalizados, a criação ou harmonização de normas técnicas internacionais, etc. Isso tudo envolve um redimensionamento e re-escalamento das funções estatais com relação aos processos econômicos e em todas estas questões o Estado brasileiro tem se mostrado especialmente ativo.

Em 2006, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento publicou o Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011, um documento contendo orientações estratégicas do governo para o desenvolvimento do setor (BRASIL/MAPA, 2006). Em boa medida, o Plano tem servido como a base para orientar as decisões de política adotadas a partir daquele ano, embora, como reconhecem os funcionários da Secretaria de Produção e Agroenergia do MAPA, ainda não se cumpriram todas as metas traçadas naquela oportunidade (Entrevista nº 5).¹²⁸ As prioridades estabelecidas pelo Plano foram o desenvolvimento de um programa de pesquisa em ‘agroenergia’, mediante parcerias da EMBRAPA e mediante a criação de uma nova unidade de pesquisa especificamente voltada ao tema, Centro Nacional de Pesquisa de Agroenergia (mais conhecido como ‘EMBRAPA Agroenergia’) assim como a promoção do mercado mundial dos combustíveis de biomassa. Outras ações governamentais foram delineadas naquele documento e refletiram parcialmente nas decisões tomadas ao longo da última década.

Vamos agora analisar o que podemos chamar das seis ‘áreas de ação substantiva’ do Estado com relação à internacionalização da ASB, que traduzem de várias maneiras as exigências colocadas ao Estado pelo processo de globalização / internacionalização do capital, tal como analisadas por Jessop (2008).¹²⁹ Essas áreas de ação substantiva se enquadram no arranjo político-institucional analisado na seção precedente, mas vão para além dele: em última instância, elas guardam relação com o conjunto inteiro de reformas introduzidas na economia brasileira a partir da década de 1980 e 1990. Estas ‘áreas de ação substantiva’ são as seguintes:

- a) Estruturação territorial e de mercados (zoneamento agroecológico, níveis de mistura, questões fiscais incidentes sobre preços, mercado elétrico),
- b) Financiamento para instalações industriais ou reforma de canais (especialmente via BNDES),
- c) Promoção internacional (via MRE e APEX),
- d) Regulação, coordenação e participação no negócio de etanol (via ANP e PETROBRAS),
- e) Pesquisa & Desenvolvimento (via BNDES e Embrapa Agroenergia),
- f) Regulação das relações trabalhistas.

Uma sétima área de ação substantiva nos parece ser a participação do Estado na criação e consolidação de espaços (incipientes) de governança supranacional para o etanol. Esse tema será tratado aparte, por considerarmos que foge dos limites do próprio arranjo institucional do Estado brasileiro, envolvendo outros estados-nacionais e atores privados não brasileiros.

5.2.1. Estruturação territorial e de mercados

Em 2010, no momento em que o etanol se encontrava em auge graças às leis e diretivas americana e europeia sobre uso de biocombustíveis em sua matriz energética, um elemento não previsto para o setor sucroalcooleiro surgiu no horizonte como uma ameaça significativa à suposta sustentabilidade ambiental dos biocombustíveis, até então pouco questionada pelos governos. A partir de 2008/2009, ganhou força internacional o debate sobre o “Indirect Land Use Change” (ILUC), tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. O debate

¹²⁸ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em 24/03/2014.

¹²⁹ Ver capítulo I, seção 1.2.2.

ficou mais conhecido pela oposição “food versus fuel”, alimentada pela crise global dos alimentos em 2008. Ambientalistas, governos, empresários, acadêmicos, ONG’s e centros de pesquisa, movimentos sociais e o público em geral viram-se, de repente, confrontados com sérios questionamentos sobre a matéria. A argumentação a favor ou contra os biocombustíveis ficou cada vez mais acalorada e as consequências para o avanço desta ‘nova panaceia’ do clima global fizeram-se sentir.¹³⁰

Trata-se de um debate complexo e multifacetado, cujas linhas gerais são as seguintes: se a produção de biocombustíveis cresce para atender a demanda projetada nos principais mercados, será necessário expandir as lavouras, ocupando assim mais terras. Essa expansão pode tomar áreas dedicadas atualmente à produção de alimentos e, embora a demanda destes últimos possa ser atendida mediante aumentos na produtividade, também é possível que haja nova expansão para áreas não agrícolas, incluindo florestas, levando a um aumento ainda maior na emissão de gases de efeito estufa. De forma indireta, as lavouras devotadas à produção de biocombustíveis causam modificações no uso da terra que, ao serem consideradas em conjunto, podem reduzir de forma significativa as vantagens de sua incorporação na matriz energética. Considerando estes argumentos, os Estados Unidos e a Europa criaram novas regras para o mercado de biocombustíveis, limitando seu uso e exigindo certificações ambientais e sociais aos produtores. (UE/CE, 2012).

No Brasil, a indústria sucroenergética rapidamente sentiu os impactos desta nova conjuntura e fez tentativas para derrubar os argumentos contra o etanol. A UNICA obteve uma significativa vitória quando a “United States Environmental Protection Agency” (EPA), em 2010 classificou o etanol brasileiro como um ‘combustível avançado’, pavimentando o caminho para o mercado americano, já que a EPA estabeleceu que o etanol brasileiro reduz os gases de efeito estufa em 62% com relação à gasolina. Apesar dessa vitória, os questionamentos continuaram; para muitos, embora os canaviais não se expandissem causando novos desmatamentos, eles estariam empurrando outras atividades (como a pecuária e a sojicultura), para o bioma amazônico e para o Pantanal, causando mudanças no uso da terra e danos ao meio ambiente. A UNICA, a época, ameaçou levar à União Europeia ante a OMC, caso o bloco continuasse a aplicar restrições ao comércio de etanol (consideradas como uma barreira não tarifária) sobre bases facilmente “contestáveis”. (UNICA [f], 2010)

Neste panorama, o governo brasileiro impulsionou uma iniciativa tendente a contestar os questionamentos levantados contra os impactos da expansão do etanol, cuja promoção internacional ocupou um lugar central na agenda de comércio e relações exteriores do segundo governo Lula. Em 2009 o governo brasileiro lançou a iniciativa denominada ‘Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar para a produção de etanol e açúcar no Brasil’ (ZAE), com a finalidade de “fornecer subsídios técnicos para formulação de políticas públicas visando o ordenamento da expansão e a produção sustentável de cana-de-açúcar no território brasileiro”, segundo reza documento oficial sobre o tema. (MANZATTO, 2009, p. 8).

¹³⁰ Em abril de 2014, o Painel Intergovernamental das Nações Unidas sobre Mudança Climática (IPCC, por sua sigla em inglês), divulgou um relatório no qual afirmava que o debate ao redor das mudanças indiretas no uso do solo, com relação aos biocombustíveis, carece de fundamentação adequada e não pode ser verificado empiricamente que exista uma conexão entre a produção de biocombustíveis e a substituição de lavouras alimentares e/ou desmatamento de regiões florestais. (GRFA, 2014) Evidentemente, a publicação do IPCC é um significativo apoio à tese brasileira, apoiada pelos grupos corporativos e o governo, sobre a sustentabilidade do etanol de cana. Contudo, a União Europeia mantém a posição sobre o tema e outros atores não governamentais e movimentos sociais também, de maneira que o debate continuará por um bom tempo.

O ZAE tomou em consideração, segundo fonte oficial, a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente para discriminar quais terras seriam aptas para a expansão da lavoura canavieira, deixando por fora as terras com declividade superior a 12% (não aptas para colheita mecanizada), as áreas com cobertura vegetal nativa, os biomas Amazônia e Pantanal, terras indígenas e a Bacia do Alto Paraguai. As áreas indicadas para a expansão da cana estariam compreendidas em áreas de produção agrícola intensiva e semi-intensiva, lavouras especiais (perenes, anuais) e pastagens. Dentre as principais conclusões das pesquisas, conduzidas pelo MAPA e pelo MMA, encontra-se a seguinte:

“As estimativas obtidas demonstram que o país dispõe de cerca de 64,7 milhões de ha de áreas aptas à expansão do cultivo com cana-de-açúcar [...] As áreas aptas à expansão cultivadas com pastagens, em 2002, representam cerca de 37,2 milhões de ha. Estas estimativas demonstram que o país não necessita incorporar áreas novas e com cobertura nativa ao processo produtivo, podendo expandir ainda a área de cultivo com cana-de-açúcar sem afetar diretamente as terras utilizadas para a produção de alimentos”. (MANZATTO, 2009, p. 7).

Desta forma, o governo colocava-se à frente dos questionamentos, elaborando e divulgando estudos técnicos que embasavam sua defesa da sustentabilidade do etanol de cana. O ZAE foi aprovado em meio a uma intensa disputa entre os setores ambientalista e ruralista do governo, trazendo alguns avanços no tocante às restrições para a expansão dos canaviais e usinas em biomas estratégicos como o amazônico e o Pantanal, mas em meio a muitas críticas. O novo instrumento criou as bases para que o governo brasileiro (e a própria ASB) continuasse com a defesa e promoção do etanol no cenário internacional, estabelecendo critérios territoriais e estruturando as atividades setoriais a partir de práticas tendentes a eliminar o efeito ILUC, neutralizando em parte os argumentos da União Europeia e dos Estados Unidos. Embora para algumas ONG's o ZAE ainda tivesse vulnerabilidades de fundo que limitariam sua efetiva aplicação (REPÓRTER BRASIL, 2009), com sua aprovação o governo conseguiu apresentar a nova política como prova inequívoca da sustentabilidade do etanol e da preocupação do país com uma agenda de redução dos gases de efeito estufa em nível global.

Na Figura n. 5.1., podemos ver a identificação e classificação das áreas que seriam aptas para a expansão da cana. A cultura seria viável em áreas atualmente utilizadas para agricultura, agropecuária ou pastagens, sem pressionar o avanço destas atividades para regiões sensíveis ou estratégicas. A posição definida no ZAE passou a ser a posição oficial do governo e do setor sucroenergético, cujos reclamos encontraram legitimação pela ação oficial. O trabalho de defesa em fóruns internacionais e nos principais mercados externos para o etanol teve um suporte decisivo por parte do governo brasileiro graças à iniciativa. Também precisa ser salientada a celeridade da ação governamental, que foi capaz de responder sobre bases técnicas às perguntas e dúvidas criadas ao calor do debate internacional sobre o tema. Nas entrevistas realizadas, percebemos que todos os órgãos de governo consultados (MDIC, MRE, MAPA, CONAB, APEX, PETROBRAS, BNDES), consideram o debate ILUC como algo sem fundamento, defendem a sustentabilidade do etanol e lamentam os efeitos retardatários que o assunto teve com relação a sua “commoditização”. É a mesma posição dos representantes setoriais (UNICA), sinalizando o alinhamento de visões estatais e empresariais com relação ao tema, sendo esta uma singularidade brasileira, porque dentro da Europa não há

consenso governamental/empresarial sobre as supostas bondades do etanol. (Entrevista nº 3).¹³¹

**Figura n. 5.1. Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar.
Áreas aptas por classes de aptidão no Brasil.**



Fonte: MANZATTO, 2009, p. 28.

Graças ao ZAE, o governo e os produtores puderam sinalizar a potenciais compradores e investidores externos que o etanol brasileiro “contribui para a mitigação das mudanças climáticas globais e que os passivos ambientais não serão ampliados. Em outras palavras: que a expansão dos canaviais não destruirá vegetação primária, especialmente a floresta amazônica, liberando gases de efeito estufa para a atmosfera.” (REPÓRTER BRASIL, 2009, p. 1). Para a UNICA, o ZAE foi um dos principais avanços setoriais durante o governo Lula, junto com a sua internacionalização e a adoção de compromissos sobre questões trabalhistas nos canaviais. (UNICA [g], 2010).

Houve neste momento uma clara compreensão entre os produtores e suas organizações representativas da necessidade de fortalecer a estratégia de sustentabilidade ambiental e social como passaporte para os grandes mercados do Norte (Entrevista nº 11).¹³² Na medida em que a sustentabilidade é o cerne do discurso empresarial na defesa do etanol, é possível que uma grande parte dos investimentos registrados a partir de 2008, quando se acelerou o processo de F&A no setor, foi possível graças ao ZAE, que garantiu aos investidores que não haveria problemas na comercialização internacional de um produto rejeitado por questionamentos de ordem ambiental.

¹³¹ Entrevista com professora/pesquisadora da UERJ, concedida em março de 2014.

¹³² Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

Além da organização da atividade canavieira em termos territoriais, o Estado brasileiro tem sido central para a estruturação de mercados para o etanol, cuja produção é comercializada pela via da mistura com a gasolina e em decorrência da frota de carros “flex-fuel”, que hoje domina as estradas do país e cuja introdução deve-se a estímulos oficiais para a indústria do automóvel. A disputa pelos mercados é no varejo, portanto atinge mais à distribuição do que à produção propriamente dita. Se os preços do etanol hidratado com relação à gasolina não favorecem o consumo do primeiro, a cadeia como um todo sentirá o efeito, obrigando os produtores a melhorar suas margens já desde o plantio; mas é evidente também que as condições gerais do mercado são definidas por mecanismos institucionais e não por mecanismos concorrenciais. Cabe frisar a importância das decisões dos consumidores, que podem optar, no posto, pelo combustível mais favorável em termos de preço e rendimento, mas isto não altera o fato de que as vendas de etanol em larga escala dependem de condições extraeconômicas. Não perder isso de vista é indispensável para compreender a dinâmica do mercado de álcool no país.

Quando o PNA foi instituído, o governo brasileiro estabeleceu a mistura de etanol anidro na gasolina em 20%, contrariando inclusive pareceres técnicos de órgãos oficiais que alertavam para não sair da faixa de 10% a 15% durante a primeira fase do Programa (SANTOS, 1993, p. 27-28). A partir de 1979 o governo concedeu diversos tipos de estímulos à indústria automotriz para priorizar a frota movida a álcool em suas linhas de produção, alargando de maneira considerável o mercado para o etanol hidratado. Durante a década de 1990, a mistura de anidro manteve-se no patamar de 20%. A partir de 2000, não só continuou a existir a garantia de mercado via mistura, quanto foi retomada oficialmente a iniciativa para que as montadoras fabricassem carros movidos com álcool hidratado. É a origem do carro ‘flex’ no Brasil, que disparou o novo ciclo de crescimento setorial. Como declara um dos entrevistados:

“Aqui no Brasil aconteceram duas coisas ao mesmo tempo. Primeiro começou se criar um mercado internacional para [o álcool]. Ao mesmo tempo, nós criamos o veículo *flex* no Brasil, e isso surgiu no Ministério [da Agricultura] [...] No começo de 2001 nós estávamos numa crise, o pessoal estava fechando as bombas de álcool nos postos, a produção de álcool estava estabilizada e não havia mais o que fazer com o álcool, aí começamos a ver o que fazer e surgiu a ideia do carro *flex*, eu era o diretor desse assunto lá no Ministério, nós chamamos à Bosch e a Magneti Marelli¹³³ para saber que o que era esse carro *flex* que tinham os americanos desde um tempo atrás, para saber se isso era viável no Brasil e aí começamos discutir essa proposta. Em começos de 2002 ficou claro que era algo que o setor [sucroalcooleiro] não queria, eles queriam ressuscitar o carro a álcool e a gente dizia, eu mesmo dizia ‘só por cima do nosso cadáver’. Porque? Porque [o carro a álcool] não é sustentável, um pé de cana leva dois anos para ficar pronto, um carro leva 30 segundos... e se falta álcool as coisas ficam mal, mas o carro *flex* se você não tem álcool, ele continua a funcionar. Aí nós conseguimos convencer o governo, ao Secretário da Receita no Ministério da Fazenda, que nós tínhamos que autorizar a fabricação desse carro, isso deu um grande trabalho para os nossos técnicos, mas finalmente o decreto saiu em julho de 2002 e, quando chegou março de 2003 surgiu o primeiro carro *flex* [...] O veículo *flex* chegou numa hora muito boa, quando o mercado de veículos estava paralisado, se vendia pouco carro, havia pouca dinâmica, mas o prestígio do carro *flex* cresceu rápido, os usineiros

¹³³ Empresas do ramo de tecnologia automotiva.

reagiram de forma interessante e então, de repente, 90% dos carros que saíam das montadoras eram carros *flex* e o consumo de álcool cresceu aceleradamente.” (Entrevista nº 7. Grifo nosso).¹³⁴

Nota-se que o setor sucroalcooleiro não queria riscos: sua opção era o carro a álcool, que poderia ter criado um mercado cativo¹³⁵, mas o governo foi adiante, promoveu as pesquisas necessárias e favoreceu mudanças institucionais para fomentar a produção de um novo tipo de motor no Brasil. O sucesso do carro ‘flex’ não era esperado nem pelos empresários, mas é fato que foi a adoção desta tecnologia o que permitiu superar os impasses setoriais herdados da década de 1990. Algo que parece ser uma decisão de atores privados (como se as montadoras tivessem decidido espontaneamente produzir carros ‘flex-fuel’) teve como pano de fundo a decisão política de fomentar a adoção desta tecnologia, outorgando incentivos fiscais às empresas automotivas, como caminho para reaquecer a produção de etanol hidratado e resolver o problema de capacidade ociosa criado com a crise do PNA. Como essa retomada terminou por favorecer a internacionalização setorial, não podemos desconhecer sua relevância. A citação acima reflete o complexo processo de negociação comandado pelo MAPA que envolveu a ASB e diversas agências públicas e privadas (incluindo universidades públicas que formaram os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento da tecnologia no Brasil)¹³⁶, estabelecendo a orientação da política ainda quando não havia pleno consenso entre os atores envolvidos.

Outro âmbito em que o Estado tem margem de manobra para favorecer o setor sucroenergético (ou bem, desestimula-lo) guarda relação com questões tributárias e contributivas. A alteração para cima ou para baixo das cargas que incidem sobre os combustíveis, como a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), o Imposto a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), junto aos cortes do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre o setor, expressam capacidades político-administrativas mediante as quais o governo pode estimular a competitividade do etanol, acelerar investimentos e exportações, motivo pelo qual este é um tema prioritário da pauta empresarial com o governo. Nos últimos anos, houve bastantes mudanças nas taxas tributárias (tanto do etanol quanto da gasolina), mas não interessa aqui uma análise detalhada do comportamento dessas alíquotas. O importante é lembrar-se da relevância das questões fiscais e contributivas que pesam sobre o setor, como componente central da estruturação de mercados para seus produtos.

Outro importante mercado estruturado pelo Estado brasileiro que tem participação do setor sucroenergético é o mercado da energia termelétrica. Em 2006, mediante Resolução Normativa nº 235, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), foram estabelecidos os requisitos para a qualificação de centrais termelétricas cogeneradoras de energia, incluindo unidades que utilizam biomassa como fonte de energia primária; adicionalmente, em 2009, mediante Resolução Normativa nº 390, foram estabelecidos os requisitos para outorga de autorização para exploração destas usinas. Isso abriu uma nova oportunidade de expansão para o setor, que hoje tem uma participação destacada no mercado elétrico nacional; inclusive,

¹³⁴ Entrevista com funcionários da CONAB, concedida em 27/03/2014.

¹³⁵ Outros entrevistados confirmam essa versão dos fatos, inclusive o representante da UNICA. Dentro dessa entidade não havia consenso sobre a melhor opção: o carro a álcool ou o carro *flex*. A decisão foi tomada pelo governo.

¹³⁶ Segundo um dos entrevistados, os engenheiros formados na UNICAMP teriam sido chave no desenvolvimento dessa tecnologia por parte de empresas como a BOSCH, sediada em Campinas/SP. (Entrevista nº 4, concedida em março de 2014).

diante dos problemas relacionados com a comercialização de etanol (nos mercados externo e doméstico) e da instabilidade dos preços do açúcar no mercado internacional, a cogeração está ocupando cada vez mais um lugar proeminente para o complexo como fonte de receitas, já que o mercado elétrico funciona sobre bases institucionais mais previsíveis em termos de preço e suprimento. A estiagem dos últimos anos também estimulou a utilização da fonte de energia de biomassa. Por este motivo, um dos entrevistados disse que:

“Antes não havia cogeração, começamos há uns oito anos mais ou menos, por isso hoje damos tanta relevância, porque hoje nós falamos que o açúcar e o álcool são um subproduto da cogeração, para você ver a dimensão, porque quando você vê a margem de lucro, o açúcar e álcool é o que sobra. Ao ter contratos do governo (da ANEEL), temos três anos para comprar equipamentos e descontar da conta, o sistema elétrico é separado da usina... Nós vendemos nossa energia, aqui nós fazemos caixa por conta disso porque não gastamos nada produzindo energia, o que estamos fazendo é queimar o bagaço e daí eu vendo a R\$135 cada MW, mas já cheguei vender por R\$ 800, é um lucro desse tamanho! Já até chegamos brincar de não fazer mais açúcar nem álcool, só que não dá né, porque a gente precisa do bagaço.” (Entrevista nº 17).¹³⁷

Isto dá uma ideia da importância do novo mercado institucional para o setor sucroenergético. Segundo dados da UNICA, há 480 termelétricas a biomassa no Brasil com 11.571 MW instalados, o que representa 8,4% da matriz elétrica do país. Esse total supera a capacidade instalada da Usina Hidrelétrica Belo Monte e 43% desta quantidade de energia foi destinada ao Sistema Interligado Nacional (SIN), o restante sendo para consumo próprio das usinas. A produção de eletricidade a partir de biomassa também supera a produção somada das fontes carvão, eólica e nuclear. O complexo sucroenergético não é responsável pela totalidade desta energia, mas sua participação é relevante: segundo a entidade, a oferta de eletricidade sucroenergética à rede nacional cresceu 25% entre 2012 e 2013, atingindo 1.720 MW médios, energia suficiente para atender oito milhões de residências no ano inteiro ou 12% do consumo residencial no Brasil. (UNICA [h], [i], 2013, 2014) Não à toa, a UNICA defende a ampliação da cogeração mediante políticas públicas voltadas ao máximo aproveitamento do potencial elétrico do setor, ainda considerado baixo por instituições como o BNDES e pelos próprios usineiros. (BNDES, 2011).

Considerando estes dados, cabe perguntar se não deveríamos incluir à ANEEL dentro do arranjo político-institucional do complexo sucroenergético, mesmo quando ele não participe formalmente de nenhum dos órgãos de governança setorial (a Agência está relacionada com o MME, que joga um papel central nesse arranjo, mas não participa das deliberações do CIMA ou da CSAA). O ponto central é prestarmos atenção para os diversos recursos estatais voltados para a estruturação do setor, criando condições indispensáveis à acumulação e servindo como base para a internacionalização vivenciada na última década e meia. Como salientou Sassen (2010), o fato de um processo ocorrer no espaço que denominamos convencionalmente de ‘nacional’, não quer dizer que ele seja, mesmo, nacional. Há operando no complexo sucroenergético poderosas instâncias do global e, pelo menos parcialmente, ações como a ampliação da cogeração elétrica sucroenergética, beneficiam interesses e empresas que se estendem muito para além do espaço nacional de acumulação. A estratégia de negócios de todos os grandes grupos envolvidos no complexo considera a cogeração um dos pilares de sustentação econômica de suas operações no Brasil, portanto, a

¹³⁷ Entrevista com funcionário de Usina do Grupo Guarani / Tereos, concedida em setembro de 2014.

análise deveria priorizar a compreensão das interseções entre o global e o nacional que são produzidas, mediadas e estruturadas por dentro do próprio Estado.

5.2.2. Financiamento para instalações industriais, reforma de canais e inovação tecnológica: o BNDES e a internacionalização do complexo sucroenergético.

O crédito cumpre uma função essencial à expansão do capitalismo: ele permite a superação da descontinuidade entre produção e circulação, fazendo possível a ampliação da escala geográfica da acumulação. Como disse Marx (2011 [1857-1858]), o crédito faz possível a anulação do espaço pelo tempo, ao disponibilizar ao capitalista a massa de dinheiro em que as mercadorias ainda não se transformaram e assim facilitar novos investimentos e nova produção ainda antes do ciclo do capital se realizar completamente. Todo o sistema de crédito, o comércio especulativo e a “superespeculação”, segundo Marx, buscam superar os obstáculos da circulação e da esfera da troca (MARX, 2011 [1857-1858]). Considerando o processo de internacionalização da ASB e o tipo de atores atualmente envolvidos no mesmo, essas afirmações são reveladoras, dada sua vinculação tanto com o comércio especulativo quanto com a lógica do capital financeiro globalizado.

Com relação ao crédito, cabe também nos lembrar de seu importante papel como elemento que orienta a busca de novas oportunidades pelos capitalistas na ampliação da escala de suas operações. Acesso a terras e recursos vinculados à terra é coisa indispensável, mas a existência de crédito é um incentivo capaz de motivar decisões de investimento em determinado tipo de atividade ou complexo produtivo. Trata-se de uma vantagem locacional fundamental que nenhuma companhia, nem uma grande transnacional, deixaria de levar em conta na equação (basta lembrar da citação transcrita no capítulo anterior sobre a estratégia expansiva da BUNGE, sempre à procura de absorver novas massas de capital). A disponibilidade de financiamento, somada à disponibilidade de terra, água, mão de obra barata e outros estímulos políticos e financeiros, estimula os capitalistas investirem na agroindústria sucroenergética.

Ao redor do mundo, a nacionalização do crédito cumpriu papel central na estruturação dos capitalismos nacionais expansivos e, a partir do segundo pós-guerra, a emergência de bancos de desenvolvimento tem permitido viabilizar investimentos em infraestrutura e financiamento a grandes projetos industriais, agroindustriais, de infraestrutura e de pesquisa tecnológica. Existem no mundo inteiro aproximadamente cem bancos nacionais de desenvolvimento que, junto a bancos multilaterais como o Banco Mundial e diversos bancos regionais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, conformam uma extensa rede de financiamento para a internacionalização de empresas mediante o apoio à exportação/importação de bens e serviços ou mediante o fomento de empreendimentos produtivos. (Entrevista nº 9).¹³⁸

Saber onde estão esses bancos, quais as condições em que oferecem o crédito e saber acessar o financiamento é, ao que tudo indica uma parte essencial de qualquer estratégia de crescimento corporativo. Essa imensa rede de bancos e instituições de fomento disponibiliza volumes enormes de recursos da sociedade para os capitalistas realizarem suas estratégias de expansão são indispensáveis à globalização em curso. Assim, podemos entender porque o acesso aos recursos do BNDES é uma componente central do processo de ajuste espaço-

¹³⁸ Entrevista com funcionários da Superintendência de Infraestrutura e do Departamento de Fontes Alternativas de Energia do BNDES, concedida em junho de 2014.

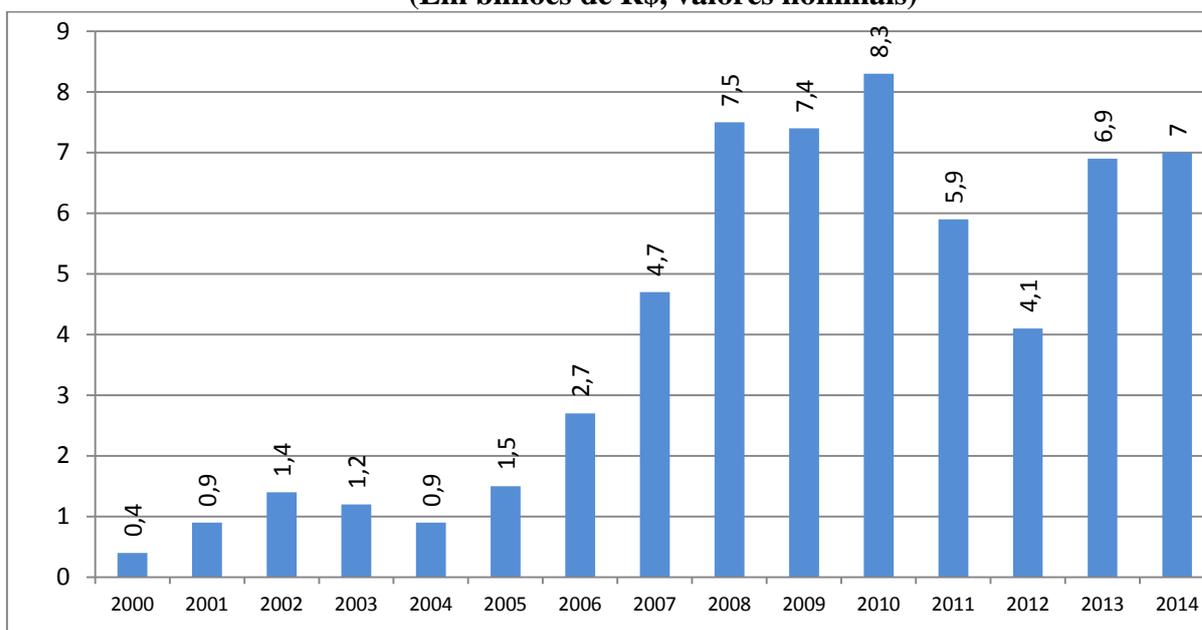
temporal mediante o qual o grande capital (industrial, agroindustrial, comercial e financeiro) busca a superação de seus limites e tendências antagônicas (circulação e realização) no mercado mundial. Este Banco tem sido a principal fonte de financiamento público para o setor desde 2003, tanto para a ampliação ou modernização de plantas já existentes, quanto para a implementação de “greenfields” e, mais recentemente, para a renovação de canaviais e a introdução das primeiras plantas de etanol celulósico no país, contribuindo de forma decisiva com a expansão geográfica, a ampliação da escala das operações e a internacionalização de empresas.¹³⁹

Os desembolsos do BNDES para o setor sucroenergético tem acompanhado de forma manifesta o arco de expansão e crise setorial ao longo dos últimos 15 anos. Entre 2003 e 2010, quando o financiamento atingiu seu ponto máximo, o volume concedido pelo Banco ao setor cresceu aproximadamente dez vezes. A movimentação foi tão significativa que, em 2007, o BNDES teve que criar um departamento específico para atender o setor (o Departamento de Biocombustíveis, DEBIO), vinculado à área industrial.

Os recursos repassados ao longo dos quinze anos da série alcançam R\$ 60,8 bilhões. Do total, 85% foi repassado entre 2007 e 2014, mostrando que a intensificação do crédito coincide no tempo com a intensificação do processo de internacionalização setorial. Mesmo quando o Banco não aplica recursos em operações de F&A, a maior parte dos desembolsos foi feita no momento em que as “tradings”, petroleiras e fundos de investimento começaram a dominar o setor. Segundo o mesmo Banco, a maior parte dos novos investimentos durante a fase de auge (até 2010) foi direcionada à produção de etanol e energia, quando muitas novas usinas entraram em operação. A partir de 2010, com a intensificação das F&A, pouca capacidade nova foi agregada à já existente e os investimentos priorizaram por uma parte aquisição de bens de capital, no marco do Programa BNDES de Sustentação de Investimentos e, por outro, a renovação e ampliação de canaviais, no marco do BNDES-PRORENOVA, aumentando os níveis de produtividade daqueles e reduzindo de forma significativa a ociosidade industrial, que passou de 20% na safra 2010/2011 para 5% na safra 2013/2014. (BNDES, 2013, p. 2). Deve ser observado, adicionalmente, que as maiores operações de crédito entre 2008 e 2014 envolveram, via de regra, os grandes grupos do setor, como RAIZEN, COPERSUCAR, ODEBRECHT, ABENGOA e NOBLE GROUP (CERDAS, 2015, p. 50. O Gráfico n. 5.1. mostra a evolução do crédito direcionado ao setor entre 2000 e 2014.

¹³⁹ Focamos no financiamento via o BNDES, mas futuras pesquisas deveriam analisar se há outras fontes de financiamento da ASB, seja mediante instituições financeiras sediadas no Brasil, quanto fora. Também seria oportuno analisar se há alguma ligação entre os recursos do SNCR e a ASB nos últimos anos e, por outra parte, em que medida o Plano Safra contribui com a alavancagem do setor nas áreas de custeio, comercialização e investimento, inclusive em maquinários. Desde a década de 1990, com a crise do SNCR e o auge do capital financeiro no mundo, há uma diversificação dos instrumentos e instituições financeiras que disponibilizam recursos para a agropecuária, inclusive grandes transnacionais como a CARGILL (também presente na ASB) fundaram seus próprios bancos. Trata-se de uma temática ampla e interessante que, não obstante, excede os limites da nossa pesquisa.

Gráfico n. 5.1. Desembolsos do BNDES para o setor sucroenergético, 2000-2014.
(Em bilhões de R\$, valores nominais)



Fonte: elaboração própria com base em dados do BNDES, 2012, 2013 e Batista, 2014.

A partir de 2011, o BNDES passou a priorizar os projetos de inovação, mediante o lançamento do Plano de Apoio à Inovação dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico (PAISS), em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). O PAISS almejou estimular projetos nas áreas de desenvolvimento, produção e comercialização de novas tecnologias industriais destinadas ao processamento da biomassa de cana-de-açúcar, mediante três linhas temáticas: 1. Etanol de segunda geração; 2. Novos produtos da cana-de-açúcar, em particular derivados químicos oriundos da biomassa da cana; 3. Gaseificação: tecnologias, equipamentos, processos e catalisadores. (BNDES, 2013, p. 2; 2015). O Plano, que aprovou um total de 42 projetos, com uma carteira de crédito de R\$ 3,4 bilhões, tem permitido reposicionar o Brasil na corrida tecnológica mundial pelos biocombustíveis de segunda geração. Até 2010, o Brasil não ocupava um lugar importante como produtor de E2G; hoje, em função dos investimentos do Plano, estima-se que a produção brasileira é de 140 milhões de litros ano e que alcançará os 170 milhões de litros em breve, superando à União Europeia e ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Segundo o Banco:

“Nesse novo cenário, os projetos oriundos do PAISS possibilitarão que o Brasil realize o *catching-up* tecnológico, o que pode ser constatado pelo aumento do número, tamanho e ambição das atividades de P&D focadas em etanol celulósico. Além de reposicionar o Brasil nessa corrida, o PAISS também desencadeou uma série de investimentos em plantas industriais, o que transformará o Brasil em um importante produtor mundial de etanol celulósico e de química renovável no futuro próximo.” (BNDES, 2013, p. 3)

A partir de 2010 o BNDES priorizou a aposta pela inovação, marcando a tendência que dominará seu crédito setorial nos próximos anos. Temas como transgenia (novas variedades de cana capazes de resistir à seca e de “quebrar a barreira geográfica”), E2G e polos sucroquímicos estarão na ordem do dia, acompanhando forma as tendências do mercado, as diretivas sobre biocombustíveis na Europa e nos Estados Unidos (em grande

medida relacionadas com o debate sobre o ILUC) e as decisões de investimento das transnacionais presentes no setor, que buscam expandir suas operações e incorporar novas tecnologias como vantagem concorrencial. Cabe recordar o caso da RAIZEN, comentado no capítulo anterior, que já opera plantas de produção de E2G e prevê que seu crescimento futuro será por esse caminho. A planta da RAIZEN foi financiada no marco do PAISS. Na atualidade o Banco já dá suporte a três projetos de etanol celulósico, dois em capacidade de produção comercial e uma planta de demonstração. (Entrevista n° 10).¹⁴⁰

Um exemplo interessante das novas tendências da participação do BNDES junto à ASB é seu envolvimento na empresa GranBio, vinculada à área de biotecnologia industrial no setor sucroenergético. A empresa é controlada pela GranInvestimentos (85%) e pelo BNDES Participações (15%). A GranBio controla quatro empresas menores, voltadas para projetos específicos, como podemos ver no Box 5.1. Dentre os projetos mais interessantes, está o de produção de E2G em escala comercial, assim como o desenvolvimento em larga escala da chamada ‘cana-energia’, uma variedade de cana rica em fibras e baixa em açúcares, que pode ser cultivada em diferentes regiões e ambientes produtivos e que tem o potencial de elevar a produtividade, passando de 92 toneladas de cana (verde) por hectare para 250 toneladas, em 2020. A variedade é altamente resistente a doenças e pragas, pode ser cultivada em terras de baixa fertilidade e pode elevar o número de colheitas por ‘ciclo de melhoramento’, de 04 colheitas no caso da cana-de-açúcar para 15 no caso da cana-energia. (BRESSIANI, 2015).

Box 5.1.
Empresas integrantes da GranBio, Brasil

1. **BioCelere:** empresa de pesquisa e desenvolvimento de microorganismos para uso industrial.
2. **BioVertis:** empresa de desenvolvimento de novas cultivares de alto conteúdo de fibras, produção de biomassa e colheita de resíduos agrícolas.
3. **BioEdge:** empresa de produção, em escala comercial, de biocombustíveis e bioquímicos.
4. **BioPlant:** provedora de soluções industriais integradas, com criação de “clusters” ligados a unidades produtivas dos clientes.

Fonte: Bressiani, GranBio, 2015

O BNDES não é um ator passivo no tocante ao setor; ele não se limita a responder aos ‘sinais do mercado’, emprestando para atividades econômicas promissórias em certas conjunturas. Pelo contrário, há um claro direcionamento dos recursos em função de um projeto de firmar o setor sucroenergético e transformá-lo num dos segmentos de ponta do ‘agronegócio’, explorando seu potencial não apenas com relação ao etanol de primeira geração, mas também com relação ao E2G e a novos produtos que poderiam posicionar o complexo em áreas até pouco tempo atrás impensáveis: sucroquímico, combustíveis de aviação, cogeração energética. As estimativas do Banco são que a retomada da expansão do parque produtivo no futuro próximo vai depender de expressivos investimentos em inovação tecnológica, diversificação produtiva e renovação de canaviais. (BNDES, 2015).

Com investimentos maciços em “greenfields”, ampliação e modernização de instalações industriais, renovação e ampliação de canaviais, inovação e melhoramentos agrícolas, a instituição opera como vetor da internacionalização e suas escolhas representam uma interface substantiva da ação estatal com as dinâmicas da globalização e as diferentes estratégias do grande capital em sua constante procura de novas oportunidades de expansão e diversificação. Mesmo no contexto de crise a partir de 2010, o Banco tomou a iniciativa e

¹⁴⁰ Entrevista com funcionários do DEBIO/ BNDES, concedida em junho de 2014.

propôs alternativas que, por uma parte, são direcionadas pelo mercado e, por outra, direcionam as estratégias da própria indústria.

Na verdade, quando se fala em crise setorial, há várias considerações a serem feitas. Por uma parte é inegável a perda de produtividade e a retração de investimentos no setor a partir de 2010, devido à percepção de risco entre os investidores, motivada pelo aumento nos custos de produção, a incidência de safras ruins, a redução da rentabilidade e o alto endividamento de muitas usinas. Mas uma crise não opera igual para todo mundo e o Banco sabe disso. Mesmo que o encerramento de dezenas de usinas possa ser uma tragédia para os capitalistas individuais, é justamente dessa dinâmica que se alimenta o processo como um todo. A conjuntura muda rapidamente em função de fatores diversos e, provavelmente, o enfraquecimento atual de diversas unidades produtivas redundará numa nova rodada de F&A quando a rentabilidade setorial melhorar, aspecto no qual o Banco pode ter uma contribuição significativa, dado seu comprometimento de longo prazo com o setor.

O que está em jogo é a realização do capital no âmbito do mercado mundial. A tendência é antiga; as formas são novas. O BNDES contribui com seus fartos recursos para reproduzir em escala ampliada, globalizada, a internacionalização do capital. É por isso que seria incorreto supor que o Estado, através de suas diversas agências, de suas diversas ‘capacidades’ de intervenção no domínio econômico, seja menos do que um “power connector” que facilita a materialização de um projeto hegemônico que colocou o país na rota da produção e exportação em larga escala de “commodities” agrícolas, energéticas e minerais para atender a demanda mundial desses produtos. Por outra parte, há uma rede de Estados nacionais que realizam o trabalho de **‘internacionalizar a globalização’ para que seja possível ‘internacionalizar o capital’** e, nessa encruzilhada, o crédito público continua a ser uma das principais capacidades/recursos estatais colocadas para produzir a convergência entre os processos econômicos nacionais e os que operam na escala internacional, viabilizando a ‘anulação do espaço pelo tempo’ e facilitando a realização do capital em escala cada vez maior, lhe permitindo ajustar os descompassos e contradições inerentes à sua circulação.

5.2.3. Promoção internacional: diplomacia e estratégia comercial.

A beligerante defesa da internacionalização do etanol por parte do ex-presidente Lula é de sobra conhecida. Especialmente a partir do seu segundo governo, o mandatário desenvolveu uma intensa atividade de promoção do álcool como a solução para os sérios problemas vinculados à mudança climática, como uma fonte de empregos e renda no mundo rural e, se isso não bastasse, como uma alternativa capaz de reduzir a dependência da energia fóssil nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em toda viagem internacional que o presidente realizava, era levada a mensagem promissória de um futuro verde sustentado pelo etanol de cana-de-açúcar enchendo os tanques dos carros e melhorando a vida do planeta. A expressão ‘diplomacia do etanol’ foi cunhada para retratar essa característica da política externa brasileira com relação ao setor, que colocou a “commoditização” deste combustível como uma questão estratégica para o país. Não poucas vezes, as missões diplomáticas eram acompanhadas de empresários do setor, explorando possibilidades de negócios nos cinco continentes. Para a UNICA, houve claramente um “antes e um depois” do Lula para o setor sucroenergético. (UNICA [g], 2010).

Claro que isto não deve nos surpreender; afinal, a história do capitalismo é a história do entrecruzamento entre poder político e poder econômico, um suportando o outro em sua permanente expansão. Não devemos passar por alto que defender o etanol como alternativa

energética também era um interesse do governo, na medida em que isto contribuiu para visibilizar o Brasil no cenário internacional, enfatizando os elementos da política externa que o país tentava projetar: uma potência emergente, preocupada com a sustentabilidade ambiental e a cooperação Sul-Sul, etc. Foge aos nossos objetivos uma valoração da política externa brasileira nos últimos anos, mas não resta dúvida de que ela tem buscado aumentar a influência do país em escala global. Isto ajuda a explicar o caráter estratégico que a defesa dos biocombustíveis teve naquele momento, inserindo o Brasil na vanguarda do debate sobre alternativas energéticas ao petróleo e conciliando essa pretensão com as expectativas do grande capital transnacional. Como disse um representante do Itamaraty com quem tivemos a ocasião de conversar:

“Nesse momento, sobretudo a partir do final do primeiro mandato do presidente Lula, por volta de 2006, houve uma coincidência do tipo ‘tempestade perfeita’, que favoreceu essa política de promoção internacional do etanol: primeiro, no plano interno, com a retomada de um programa impulsionado pela adoção dos veículos *flex* [...] houve uma expansão da produção e os produtores brasileiros começaram investir na ampliação da capacidade e também gerando mais excedentes. Segundo, a essa dinâmica interna se associou um elemento externo que foi um incentivo grande dos americanos a seu próprio programa de etanol, que havia iniciado mais ou menos na mesma época do brasileiro [...] Então esses dois elementos elevaram o interesse de outros países que também estavam tentando alcançar independência externa do petróleo com seus preços em alta, pelos pagamentos de suas contas-petróleo e derivados para atender a demanda interna, essas duas políticas, tanto a brasileira quanto a americana chamaram a atenção de vários países da comunidade internacional e, no caso específico dos países em desenvolvimento, é um interesse em olhar a experiência brasileira, como é que um país em desenvolvimento pôde, por meio de um programa de combustíveis renováveis, praticamente se tornar autossuficiente, claro que combinado com os investimentos na exploração de petróleo”. (Entrevista nº 15).
141

A internacionalização do etanol já estava na agenda do governo desde a época das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Como demonstrou Hollander (2010), a tentativa de construir um complexo hemisférico do etanol que servisse como base para sua expansão global vem se forjando desde bastante tempo atrás, quando delegações americanas e brasileiras se encontraram ao redor da proposta de selar uma aliança entre os dois maiores produtores mundiais, visando à ampliação do consumo, a extensão para mais países e, como consequência disto, a “commoditização” do etanol. Em 2006, segundo Kato (2013) o Brasil e os Estados Unidos estabeleceram um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento a Comissão Interamericana do Etanol com o objetivo de definir políticas para a criação de um mercado mundial para o produto. Naquele mesmo ano, em seu discurso anual à União, o ex-presidente Bush anunciou o plano para aumentar significativamente o consumo de etanol e o ápice dessas negociações entre ambos os países chegou com a assinatura, em março de 2007, do ‘Memorando de Entendimento Brasil-EUA para Avançar na Cooperação em Biocombustíveis’.¹⁴² Segundo o documento, os signatários se comprometeram com uma política ativa de promoção dos biocombustíveis, entre eles e em terceiros países, em particular na América Central. (BRASIL/MRE, 2007, p. 260).

¹⁴¹ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2014.

¹⁴² Em novembro de 2009, somaram-se ao primeiro Memorando dois novos documentos, cobrindo aspectos relativos a normas técnicas e pesquisa.

A partir deste momento, constata-se uma maior intensidade e organicidade dos esforços governamentais encaminhados a firmar o caminho do etanol nos mercados externos, recebendo múltiplas delegações diplomáticas para conversar sobre o tema e assinando numerosos memorandos adicionais com governos interessados. Ao todo, foram assinados mais de 60 Memorandos de Entendimento (MdE), incluindo países e blocos como a Suécia, Moçambique, os Países Baixos, Alemanha, China, a União Monetária e Econômica do Oeste Africano (UEMOA) e o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) voltados à cooperação bilateral ou multilateral para a produção de etanol. (BRASIL/MRE, 2010, p. 2; Entrevista nº 15).¹⁴³ Interesse especial do governo brasileiro tem sido colocar a pauta não só nos países consumidores, mas também nos potenciais países produtores; por esse motivo, segundo relato de um dos entrevistados, os esforços diplomáticos foram particularmente intensos em países da América Central, Sudeste Asiático e África. (Entrevista nº 15).¹⁴⁴ Em termos gerais, um MdE sobre biocombustíveis inclui aspectos como marco regulatório, zoneamento agrícola para desenvolvimento das lavouras adequadas à produção, arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de combustíveis de biomassa, elaboração de projetos de cooperação técnica e potenciais parcerias multilaterais para o financiamento e implementação dos projetos identificados.

Embora seja difícil mensurar os resultados concretos dessa intensa atividade diplomática, algumas coisas de fato avançaram, embora sem a grandiosidade que alguma vez se esperou. Com a Alemanha, por exemplo, o Brasil tem um importante acordo sobre energia que inclui a área de combustíveis de biomassa; com os Países Baixos, o memorando assinado enfatiza na cooperação tecnológica, tanto para o desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração quanto para a promoção dos biocombustíveis para aviação. Por outra parte, no marco do MdE com os Estados Unidos, foram realizados estudos de viabilidade conjuntos em pelo menos nove países, dentre eles Honduras, Guatemala e El Salvador (América Central), São Cristóvão e Neves e República Dominicana (no Caribe) e Guiné Bissau e Senegal (na África). Esses estudos são muito semelhantes ao Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar, com a diferença de serem mais amplos ao incluir outros tipos de culturas energéticas e alimentares, a partir de uma análise da aptidão dos solos e climas nestes países.

Para produzi-los, foram realizadas várias visitas a campo por parte de delegações mistas (Brasil-EUA), levantamento de dados via satélite, consulta a mapas e bases de dados pré-existentes, identificando e zoneando dessa forma as áreas adequadas para cana, eucalipto, soja, algodão, capim elefante, dentre outros. Estes insumos serviram como base para a identificação do tipo do projeto que seria factível em cada caso, por exemplo, produção de etanol, de eletricidade a partir de biomassa, produção de biodiesel, etc. A realização dos estudos levou a poucas iniciativas concretas, exceção feita de uma planta piloto construída em Honduras (com recursos da Organização dos Estados Americanos –OEA– e da Fundação das Nações Unidas), e da montagem de uma usina de etanol na República Dominicana, com capacidade de processar 100 milhões de toneladas de cana ao ano. No marco do MdE com a União Europeia, estudos semelhantes foram realizados em Moçambique, com o acompanhamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV). (Entrevista nº 15).¹⁴⁵

Estas atividades prospectivas são uma parte das ações impulsionadas pelo MRE com relação ao etanol. Outro âmbito de ação tem sido a realização ou participação em eventos

¹⁴³ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2014.

¹⁴⁴ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2014.

¹⁴⁵ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2014.

multilaterais para promover a ampliação dos mercados mundiais para esse combustível. Em 2007 o governo brasileiro lançou o ‘Fórum Internacional de Biocombustíveis’, no marco das Nações Unidas, contando com o apoio dos Estados Unidos, África do Sul, China, Índia e da União Europeia (BRASIL/MRE, 2007, p. 249). Em 2008, foi realizada na cidade de São Paulo a ‘Conferência Internacional sobre Biocombustíveis: os Biocombustíveis como Vetor do Desenvolvimento Sustentável’, evento que contou com a participação de 93 delegações estrangeiras, representantes de 23 organismos internacionais e 38 especialistas brasileiros e estrangeiros especializados no tema, evento que foi amplamente respaldado pelo Ministério.

No plano multilateral, o MRE levou o tema a fóruns como o G-20, G8+G5, “Major Economies Forum”, Assembleia Geral das Nações Unidas, Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas, Fundo Comum de Produtos de Base, G-15, Grupo do Rio, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização Latino-americana de Energia (OLADE), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Desde 2010 o Brasil acompanha o processo de criação da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA), hoje o maior fórum multilateral na temática¹⁴⁶, que privilegia as energias eólica e fotovoltaica. O país ainda não é membro pleno da entidade devido a diferenças sobre a não inclusão pela Agência da energia hidrelétrica como fonte renovável (algo ao que Brasil se opõe), mas a integração brasileira à Agência é coisa de tempo, conforme as diferenças sobre o tema sejam superadas, dado o enorme potencial do país em matéria de energia renovável, incluindo o etanol.¹⁴⁷

O MRE tem adotado um papel ativo no tocante a este último, visando sua “commoditização” e dando suporte a políticas orientadas por três princípios: a) que mais países produzam e consumam etanol, b) consolidação de novas tecnologias e c) compatibilização de padrões técnicos. (KLOSS, 2012, p. 128) Com esses três princípios em mente, o Ministério se engajou na coordenação de um espaço multilateral que fosse além de acordos bilaterais como os MdE, que funcionasse como um fórum de concertação dos principais países produtores e consumidores. Desde 2006, o governo conduziu as negociações que levariam à formação do ‘Fórum Internacional de Biocombustíveis’ (FIB), já mencionado; o processo preparatório implicou reuniões de trabalho e encontros interministeriais (realizados em Nova Iorque, Nova Delhi, Washington e Roma, entre 2007 e 2008), elaboração de documentos técnicos e constituição de grupos de trabalho. Foi um esforço significativo diplomático, se levamos em conta as diferenças existentes entre os países e blocos que constituíram o Fórum. (KLOSS, 2012, p. 128-132)

Por exemplo, a União Europeia insistiu ao longo do processo nas questões de sustentabilidade dos biocombustíveis, ecoando o debate ILUC que estava começando e demonstrando, com suas hesitações, que não existia consenso entre a burocracia comunitária sobre a questão; a China expressou seu apoio à iniciativa de promover os biocombustíveis desde que não houvesse incompatibilidade com a produção de alimentos; África do Sul, China e Índia manifestavam seu apoio político ao fórum, no entanto, não avançaram suficientemente na padronização de normas técnicas. O Brasil foi o país mais ativo na

¹⁴⁶ Reúne 151 países mais a União Europeia. (CHIARETTI, 2015).

¹⁴⁷ Segundo funcionário da Embrapa Agroenergia entrevistado, o Brasil pode ser considerado a maior potência mundial de energias renováveis. (Entrevista nº 14).

promoção de acordos e marcos de discussão sobre o tema, mas o avanço das iniciativas foi lento e encontrou constantes barreiras políticas, técnicas e econômicas. Entre 2006 e 2008, o FIB foi um importante espaço multilateral que chegou inclusive a lançar o “White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards”, orientando os respectivos institutos de metrologia responsáveis pela aferição das especificações que permitem o comércio internacional de etanol e biodiesel e realizando a Conferência Internacional de Biocombustíveis mencionada acima. A partir de 2008 o FIB começou a perder fôlego diante da crise econômica; o último evento que realizou foi a II Conferência Internacional sobre Padrões de Biocombustíveis em Bruxelas, em 2009. (KLOSS, 2012, p. 139-151).

O “White Paper” foi resultado do trabalho de uma força-tarefa-tripartite (Estados Unidos, União Europeia e Brasil)¹⁴⁸ instituída paralelamente ao FIB e que avançou, junto aos respectivos organismos técnicos públicos e entidades privadas de padronização, na elaboração de normas sobre as distintas fases do processo, desde o plantio e produção até a utilização do etanol e o biodiesel nos motores (KLOSS, 2012, p. 145) Por sua vez, esta força-tarefa foi instituída como Grupo de Trabalho no marco do MdE entre Brasil e Estados Unidos, ao qual foi convidada posteriormente a União Europeia. Por parte do Brasil participaram o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO, vinculado ao MDIC) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, órgão privado e membro fundador da “International Standardization Organization”, ISO). Cabe reproduzir brevemente algumas das considerações desse importante marco técnico, cuja relevância para o estabelecimento de um mercado global de etanol (e biodiesel) é significativa, por envolver os principais países produtores e consumidores. Diz o texto, bem logo no início:

“During trilateral discussions in 2006, the Government of Brazil, the European Commission (representing the European Union) and the Government of the United States of America affirmed their **belief that the current market for biofuels is viable, the market will continue to grow within regions, and that international trade in biofuels would increase significantly by the end of the decade [...]**The participants identified that differing standards for biofuels were a potential handicap to the free circulation of biofuels among the three regions. To support the global trade of biofuels, representatives of Brazil, the EU and the U.S. agreed to promote, whenever possible, the compatibility of biofuels-related standards in their respective regions. Such compatibility would not only facilitate the increasing use of biofuels in each of the regional markets, **but also would support both exporters and importers of biofuels by helping to avoid adverse trade implications in a global market.**” (TTF, 2007, p. 5. O destacado é nosso.)

É evidente que, apenas oito anos atrás, as expectativas relacionadas com a consolidação de um mercado global de biocombustíveis eram significativas; no entanto, o mais relevante, desde nosso ponto de vista, reside justamente na harmonização de normas capazes de criar a convergência entre os diferentes mercados envolvidos, favorecendo a expansão da produção e a comercialização em escala global tanto de etanol, quanto de biodiesel. A potencial criação deste mercado não decorre, nem poderia decorrer da simples expansão comercial e dos investimentos das “tradings”, das companhias petrolíferas e dos capitais financeiros que hoje senhoreiam a agroindústria sucroenergética no Brasil.

¹⁴⁸ Em inglês, “Tripartite Task Force” (TTF).

Na medida em que as normas técnicas habilitam o comércio e estimulam a produção (dominada por grandes capitais), se trata de instrumentos criados e internalizados pelos Estados que se revelam como base fundamental para: a) o efetivo alargamento do mercado mundial, e, portanto, da internacionalização do capital; b) a constituição ou ‘reconversão’ de uma determinada institucionalidade por dentro do aparato estatal que traduz em agendas públicas as agendas privadas dos grandes produtores e comercializadores vinculados aos combustíveis de biomassa ou “flex-crops”. Sem este suporte, toda tentativa de expandir o comércio de etanol estaria fadada ao fracasso, porque o ‘livre mercado’ não pode operar no vazio institucional, a despeito de mãos invisíveis e fenômenos mais ou menos imaginários desta natureza. As normas técnicas são a base concreta que faz possível o comércio internacional de etanol.

A Divisão de Recursos Estratégicos Novos e Renováveis e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores, desempenham papel relevante em todos os casos em que o Brasil se comprometeu com a prestação de cooperação técnica para a produção de etanol em terceiros países. No entanto, embora que o representante do Itamaraty entrevistado argumente que a ‘commoditização’ do etanol continua sendo uma prioridade para o governo brasileiro, é fato que a partir de 2010 a intensidade do trabalho diplomático tem arrefecido, com menos atividades e menor exposição pública. Inclusive, outras pessoas ouvidas no processo da pesquisa, pertencentes ao próprio governo, reclamaram pela menor importância dada ao etanol no primeiro governo Dilma, contrastando radicalmente com seu antecessor. Não parece restar dúvida que essa perda de importância está associada também à crise financeira global, cujos epicentros têm sido os Estados Unidos e a Europa, duas partes muito importantes da TTF e do FIB.

Nos últimos anos, as atividades internacionais mais relevantes promovidas desde o MRE foram as chamadas ‘Semanas de Bioenergia’: a primeira, foi realizada de 18 a 23 de março de 2013 em Brasília, contando com a participação de técnicos de mais de 30 países e apoio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Embrapa Agroenergia (por parte do governo) e da “Global Bioenergy Partnership” (GBEP), da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Departamento de Estado dos Estados Unidos e da empresa RAIZEN. A segunda Semana foi realizada de 05 e 9 de maio de 2014 na cidade de Maputo, Moçambique, dando seguimento aos debates iniciados um ano antes no Brasil, em especial sobre as questões relativas aos marcos regulatórios e às políticas públicas para etanol e outros biocombustíveis. (BRASIL/EMBRAPA, 2013; APLA, 2014; Entrevista nº 5).¹⁴⁹

Não obstante a perda relativa de dinamismo da ‘diplomacia do etanol’, outras formas de promoção internacional são igualmente significativas, destacando-se a realização de campanhas internacionais de imagem do etanol por parte da Agência Brasileira de Promoção das Exportações e os Investimentos (APEX), em parceria com a UNICA. A APEX, que está vinculada ao MDIC, foi criada mediante Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003 (BRASIL/CASA CIVIL [d], 2015), pelo ex-presidente Lula, com o objetivo de promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos para áreas ou setores estratégicos, atuando na inteligência de mercado, qualificação empresarial, internacionalização de empresas, promoção de negócios e imagem e atração de investimento. (BRASIL/APEX [a], 2015). A agência tem uma expressiva presença internacional, com

¹⁴⁹ Entrevista com funcionários do MAPA, concedida em 24/03/2014.

representações nos cinco continentes¹⁵⁰, sendo o protótipo de agência estatal de uma época marcada por intensa inserção internacional da economia brasileira, desenvolvendo capacidades de ação específicas e parcerias muito próximas com empresas sediadas no Brasil, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Isto é feito mediante diversos ‘Projetos Setoriais’, iniciativas desenvolvidas junto às entidades patronais mais representativas de cada cadeia produtiva ou com empresas individuais, visando inseri-las com sucesso nos mercados internacionais. Um desses projetos setoriais é desenvolvido com a UNICA.

A aliança entre APEX e UNICA foi estabelecida em fevereiro de 2008 e atualizada em setembro de 2010 e junho de 2013, mantendo-se em vigência até hoje. Mediante o acordo, são desenvolvidas ações de sensibilização e capacitação da oferta de etanol brasileiro, estudos de inteligência comercial e, principalmente, ações de promoção comercial e de imagem, promovendo o etanol como energia limpa e renovável no exterior. O convênio tem funcionado como guarda-chuva para múltiplas ações de promoção do etanol brasileiro, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa e na Ásia. Algumas das ações mais relevantes desenvolvidas no marco do acordo APEX/UNICA são as seguintes:

- Acompanhamento da APEX das ações orientadas à derrubada das tarifas sobre a importação de etanol brasileiro nos Estados Unidos, entre 2008 e 2012.¹⁵¹
- Monitoramento junto à UNICA para incluir o etanol brasileiro nas negociações de um tratado de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia.
- Abertura de escritórios de representação da UNICA em Bruxelas e Washington foi realizada no âmbito do projeto com a APEX.
- Manutenção de um ‘hotsite’ visando informar o público global dos benefícios que, para as duas entidades, derivam-se do consumo de etanol.
- Lançamento de campanha nacional “Sweeter Alternative”, de promoção do etanol brasileiro nos Estados Unidos em 2010, nas vésperas do Dia Internacional da Terra.
- Promoção do etanol brasileiro na Fórmula Indy, a principal competição americana de automobilismo (o Brasil conseguiu ser o fornecedor exclusivo dos combustíveis para a corrida desde 2009, promovendo a imagem do etanol como substituto completo da gasolina ainda em motores de alta potência).
- Participação conjunta no 5º Encontro Anual de Biocombustíveis, organizado pela World Refining Association (WRA), Amsterdã, assim como na Conferência “World Ethanol”, em Genebra, ambos eventos realizados em novembro de 2010.
- Participação conjunta na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima realizada em Cancún, México (COP-16), em dezembro de 2010.
- Organização da visita de representantes da Comissão Europeia ao Brasil, em novembro de 2011, para rodadas de negócios com diversos complexos do agronegócio, dentre eles o sucroenergético.

¹⁵⁰ Atua nas cidades de Dubai (Oriente Médio), Luanda (África), Havana (Caribe), São Francisco e Miami (América do Norte), Bogotá (América do Sul), Pequim (Ásia), Bruxelas e Moscou (Europa). (BRASIL/APEX [b], 2015).

¹⁵¹ Neste tema, também coube ao MRE um papel fundamental; de acordo com a nossa fonte no Itamaraty, o tema sempre constou na agenda bilateral com os Estados Unidos e em fóruns multilaterais como a Organização Mundial do Comércio. Desde a assinatura do MdE entre ambos os países em 2007, as pressões brasileiras para a eliminação da tarifa se intensificaram, toda vez que o Brasil ao ter eliminado os impostos à importação de etanol desde terceiros países, reclamava tratamento recíproco dos americanos. De acordo com o entrevistado: “Houve sempre um constante *lobby* brasileiro para derrubar essa tarifa e o Itamaraty sempre esteve atento a essa demanda do setor privado brasileiro.” (Entrevista nº 15. Concedida em julho de 2014).

- Organização da participação do setor durante a visita presidencial brasileira a China, em abril de 2011.
- Ademais do projeto com a UNICA, a APEX desenvolve atividades junto com outras entidades representativas do setor, como o APLA, uma organização que representa aos produtores de equipamentos (usinas e destilarias).
- Participação contínua em Conferências, eventos e encontros na Europa, Estados Unidos e Brasil para promover a criação de um mercado mundial de etanol, desde 2008 até hoje.
- Coordenação da visita de empresários, executivos, investidores e formadores de opinião americanos e europeus, durante a Copa do Mundo de 2014 para promover o etanol mediante debates, rodadas de negócios e visitas a usinas no interior paulista.

A APEX desenvolve inúmeras parcerias com diversas cadeias produtivas no Brasil, mas o projeto com a UNICA tem um caráter diferenciado, porque ele é voltado para a promoção de um produto ‘estratégico’, pensado no longo prazo e não na realização imediata de vendas no exterior. Como o representante da UNICA afirmou, comentando a parceria entre as duas entidades, o cerne da aliança é incidir sobre políticas públicas para o etanol e não necessariamente gerar resultados econômicos imediatos. (Entrevista nº 11).¹⁵² Segundo os funcionários da APEX consultados:

“O projeto com a UNICA é diferente porque não tem essas ações típicas que a gente desenvolve em outros projetos setoriais de promoção de exportação, a gente não participa de feiras, não participa de projeto-comprador trazendo importadores, é muito raro. Às vezes o projeto tem margens sim de trazer formadores de opinião, mas o que esse projeto faz está centrado na atuação nos EUA e na Europa e não está muito vinculado a gerar uma exportação imediata de etanol, não está vinculado a imediatamente ter resultados comerciais, é um trabalho de imagem nos EUA junto a várias entidades relacionadas à produção de energias renováveis e também a atores de governo que definem a política energética nos Estados Unidos. Então a UNICA tem um grupo nos Estados Unidos e outra equipe em Bruxelas para fazer o trabalho. A UNICA paga os salários dessa equipe e a gente paga outras coisas, então, o trabalho maior é estar acompanhando toda essa legislação tanto nos Estados Unidos como na União Europeia, sobre combustíveis líquidos [...] só que o *lobby* contra [o etanol] é muito forte, são empresas petrolíferas ou do próprio álcool de milho, que tem um efeito de poluição maior que do álcool de cana.” (Entrevista nº 12).¹⁵³

O que mais nos interessa ressaltar com relação à atuação das agências governamentais na promoção externa do etanol é, por um lado, a intensidade e abrangência dessas ações, resultado de uma decisão explícita por parte do governo de colocar suas capacidades institucionais em favor da disputa global pela redefinição da matriz energética, garantindo ao etanol um lugar proeminente nela. Por outra parte, chama à atenção a perfeita sintonia entre o discurso dessas agências e o discurso empresarial-corporativo. Praticamente sem exceção, os representantes do MRE, APEX e UNICA ouvidos durante a pesquisa de campo, coincidem numa abordagem que reitera os seguintes pontos: a) reafirmar as vantagens ambientais derivadas do uso de etanol, b) a importância para o Brasil de avançar na ‘commoditização’ do etanol como condição indispensável para a expansão setorial, c) a necessidade de definir adequadamente, por parte do governo brasileiro, o lugar do etanol na matriz energética

¹⁵² Entrevista com membro da UNICA, concedida em julho de 2014.

¹⁵³ Entrevista com funcionários da APEX, concedida em julho de 2014.

nacional para assim sustentar o aproveitamento dos mercados externos, principalmente o americano e europeu, d) a convicção de que as premissas sobre as quais se baseia o debate ILUC, no plano internacional, são equivocadas e fundadas na ‘emoção’ e não na ‘razão’¹⁵⁴, d) a consideração de que o Brasil deve fortalecer o setor para além do etanol de primeira geração, se mantendo como uma potência mundial dos biocombustíveis no futuro próximo e f) a importância para todos os países de agricultura tropical de desenvolver uma indústria de etanol e outros biocombustíveis, contando com a cooperação técnica brasileira.

Isto tudo supõe certo tipo de dinâmica relacionada com aquilo que chamamos de “desnacionalização parcial de componentes da autoridade estatal”. **O Estado endogeneiza agendas globais que refletem os interesses de atores múltiplos, que vão desde as grandes multinacionais analisadas no capítulo precedente até organismos multilaterais vinculados a questões comerciais, meio ambientais e energéticas. É preciso captar que a agenda do etanol não é uma agenda puramente nacional, mesmo que a ação estatal ainda se apresente com as roupagens de um arcabouço institucional voltado à defesa do interesse ‘brasileiro’. Nem é tampouco uma agenda *stricto sensu* internacional, com interesses nacionais contrapostos, mas de fato uma agenda global na qual há um entrecruzamento de interesses articulados, em larga medida, pela ação do capital financeiro.** Não à toa, a promoção internacional do etanol é realizada mediante alianças de diversos tipos que incluem atores públicos e privados; essas alianças funcionam como meios para processar os potenciais conflitos que surgem conforme o etanol e outros combustíveis de biomassa avançam para sua inclusão na matriz energética global.

A questão de fundo não é apenas identificar os interesses públicos e privados específicos que controlam determinados componentes do poder do Estado, e sim aqueles projetos incorporados ao exercício do poder estatal onde as agendas privadas orientam um domínio representado como público (por exemplo, mediante agências que criam normas e mediante a operação dessas normas no âmbito público), traduzindo, em práticas, agendas que não passaram por nenhum procedimento público de avaliação e decisão. O tipo de autoridade que decide é um híbrido entre público e privado, uma mistura de governança estatal-corporativa que se impõe sobre o espaço público ao falar em nome de um interesse comum que se confunde com os interesses de um leque e atores que desborda os limites do estado-nacional. O Estado brasileiro, atuando na escala global, contribui a moldar as condições relativas a mercados, normas técnicas e marcos legais favoráveis à internacionalização do setor sucroenergético, cumprindo assim um papel indispensável que nenhum outro órgão teria legitimidade para desenvolver.

5.2.4. Regulação, coordenação e participação no negócio de etanol.

A quarta área de ação substantiva mediante a qual o Estado participa da internacionalização da ASB diz respeito à regulação, coordenação e participação do Estado no negócio do etanol. Já mencionamos as importantes funções desempenhadas pela ANP com relação ao complexo; contudo, desde a perspectiva da internacionalização, resulta fundamental a implementação de políticas de regulação do mercado interno de etanol para criar confiança nos mercados externos na regularidade da oferta e sua adequação à demanda,

¹⁵⁴ Sobre esse ponto em particular, aliás, os outros representantes institucionais entrevistados manifestaram idêntica posição, palavras mais, palavras menos. (MAPA, BNDES, CONAB, EMBRAPA Agroenergia). Todos argumentaram que o debate não faz nenhum sentido e que a expansão da cana, no Brasil, não ameaça nem a produção de alimentos nem induz o desmatamento. A desqualificação do discurso contrário ao etanol fica bastante evidente em algumas das falas.

sem quedas ou altas abruptas nos preços do etanol que possam significar uma ameaça aos interesses em jogo, especialmente durante a entressafra.

A constituição de um mercado mundial de etanol de cana, por utilizar a mesma matéria-prima que o açúcar e dada a natureza sazonal da produção, está sujeito a uma variabilidade expressiva, que compromete os esforços para ‘commoditizar’ o produto. Por outra parte, devido à concentração do lado da oferta (os dois principais países produtores concentram quase 90% do total), a percepção de risco por parte dos potenciais compradores é elevadíssima. Se ao quadro somamos a instabilidade no mercado doméstico brasileiro, em que os produtores podem optar por produzir açúcar o etanol segundo o que ofereça mais lucro, temos uma combinação potencialmente letal para os interesses governamentais e setoriais de ver o etanol figurando entre as principais “commodities” energéticas. Considere-se, por outra parte, que o crescimento da demanda interna (dadas a continuada expansão da frota ‘flex’ e a elevação dos níveis de mistura) pode ultrapassar o crescimento da produção, reduzindo os saldos exportáveis, o que poderia comprometer a credibilidade internacional do país como fornecedor regular de etanol. Portanto a interação de todos estes fatores não pode ficar exposta ao jogo de forças no mercado.

As importantes funções da ANP no âmbito nacional devem ser lidas com relação ao objetivo institucional de “promover a competitividade do país no mercado internacional de biocombustíveis”, como reza a Lei nº 12.490, envolvendo todas as empresas constituídas sob as leis brasileiras que formam parte do setor. É por isso que a regulação torna-se, na prática, coordenação de múltiplas atividades: envolve trabalhos relativos a questões que, mesmo complementares, supõem atores e interesses diversos, dentre elas a produção (envolve plantadores e usineiros), importação e exportação (envolve os produtores e sua logística internacional), transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis (envolvendo às distribuidoras, comercializadoras e inclusive aos produtores, responsáveis pela estocagem física do etanol) e a certificação da qualidade dos combustíveis (envolvendo os produtores e comercializadores).

A ANP não realiza diretamente estas tarefas, já que impera um regime parcialmente concorrencial; mas este regime não é deixado ao sabor das decisões que a diversidade de atores participantes poderia tomar em função de interesses individuais, sendo necessário ‘coordenar a livre concorrência’. Em importante trabalho relativo às causas da crise do setor, Bressan (2009) já sinalizava a existência de desafios significativos nas áreas de produção, distribuição, comercialização e consumo de etanol no Brasil, cuja correta equalização é decisiva para a viabilidade do etanol enquanto “commodity” energética. Segundo o estudo:

“A baixa remuneração dos produtores e o comportamento imprevisível e exagerado das margens de comercialização decorrem naturalmente da atual organização dos mercados. A existência de centenas de vendedores independentes (unidades de produção) vendendo para um seleto grupo de compradores (distribuidoras) torna a relação entre essas partes desigual e assimétrica. Os momentos de grande oferta ou dificuldades de liquidez tornam inevitável a competição predadora entre os próprios produtores e esta comercialização atabalhoada deprime os preços no período de safra e coloca grande incerteza sobre o comportamento dos preços no período da entressafra, momento em que os preços devem ser maiores para cobrir os custos de carregamento dos estoques. As ações individuais, mesmo que sejam dos grupos econômicos mais fortes, não são suficientes para alterar este quadro e a única alternativa viável está na ação coordenada com a participação coletiva.” (BRESSAN, 2009, p. 51)

Embora o texto date de 2009, algumas das pessoas entrevistadas confirmam a permanência de alguns dos elementos daquele diagnóstico (Entrevista nº 7).¹⁵⁵ Assim, todo o atual sistema de comercialização do etanol estaria errado. A ‘ação coordenada’ mencionada na citação acima implicaria uma mudança tanto dentro do próprio setor, quanto uma maior clareza da ANP sobre o modelo de comercialização adequado à estabilização do mercado do etanol, que não deveria passar pela concorrência com a gasolina, senão pela definição de toda uma estrutura que equalize os custos e garanta a remuneração dos produtores em escala nacional. A atuação da ANP (em especial desde 2011) aponta nessa direção, embora persistam graves dificuldades à operação previsível e estruturada do mercado de etanol no Brasil, dificultando sua internacionalização.

Neste mesmo sentido, a participação da PETROBRAS no negócio do etanol não teve por objetivo apenas o de concorrer com as outras petroleiras que entraram no complexo sucroenergético. Houve por parte do governo a intenção de estabilizar o mercado, aumentando a participação da estatal na produção nacional de 5% para 12% entre 2012 e 2015, aproveitando adicionalmente a extensa rede de distribuição e comercialização da empresa para manter os preços em patamares de previsibilidade maior. Segundo os funcionários da PETROBRAS entrevistados, dado que as atuais condições do mercado permitem aos usineiros direcionar uma parte maior da cana para a produção de açúcar quando a exportação desta “commodity” remunera mais do que a exportação e/ou venda de álcool no Brasil, o empresário, que o que busca é lucro imediato, não teria muito interesse e nem capacidade de garantir o abastecimento interno de etanol, criando problemas de oferta e afetando a credibilidade do etanol combustível, algo que já ocorreu no final da década de 1980, marcando o fim do PNA. Naquele período, a ‘crise de confiança’ foi mais determinante que a própria crise de produção, afetando durante um longo período a credibilidade dos consumidores. Trata-se de uma situação que deve ser evitada no plano externo, a todo custo.

De fato, o governo não deseja que isto ocorra de novo e, portanto, criou em 2008 a PETROBRAS Biocombustível, uma empresa subsidiária da PETROBRAS, com a finalidade de ter uma parcela expressiva desta indústria e desencorajar os usineiros de migrar para o açúcar e abandonar o etanol, calculando apenas a rentabilidade relativa entre esses produtos. O usineiro, para evitar que o governo tome conta de maior parte do mercado de álcool, evitaria produzir um excesso de açúcar e manteria maior equilíbrio entre ambos os produtos. O governo não buscaria controlar o mercado de etanol, mas deseja alertar os empresários no sentido de que, a partir do momento em que eles foram autorizados a participar de um mercado estratégico para o país, não podem ser indiferentes ou irresponsáveis com relação ao suprimento de combustível, mesmo quando em certas conjunturas seu lucro¹⁵⁶ possa ser menor se comparado com a venda de açúcar ou energia elétrica. (Entrevista nº 16).¹⁵⁷ Isto tudo na teoria, porque entre 2011 e 2012 o Brasil teve que importar quase 2 bilhões de litros de etanol de milho dos Estados Unidos para atender a demanda doméstica, devido em parte a uma maior produção de açúcar por parte das usinas e em parte à quebra da safra no país.

A participação da PETROBRAS Biocombustíveis no mercado de etanol é realizada mediante parcerias, na condição de acionista minoritário relevante, com empresas de porte significativo como a TEREOS e a TOTAL. A lógica por trás dessa escolha é a de garantir que prevaleça uma lógica concorrencial, porque caso a PETROBRAS adquirisse mais de 50% das

¹⁵⁵ Entrevista com funcionários da CONAB, concedida em março de 2014.

¹⁵⁷ Entrevista com funcionários da PETROBRAS, concedida em setembro de 2014.

ações, a empresa viraria uma estatal e isso implica perda de capacidade concorrencial: contratações deveriam ser feitas por concurso, compra de equipamentos ou construção de infraestruturas por leilão, etc., algo que não resulta interessante num mercado ainda muito fragmentado. Ademais de participar na produção de etanol, a PETROBRAS Biocombustíveis contribui para a internacionalização do complexo mediante suas operações em Moçambique e, desde 2004, desenvolve investigações em E2G em seu Centro de Pesquisas (CENPES), visando colocar o produto no mercado brasileiro ainda em 2015. (BRASIL/PETROBRAS, 2015)

5.2.5. Pesquisa & Desenvolvimento (P&D)

Uma área de ação estatal importante como suporte para o desenvolvimento produtivo do complexo sucroenergético diz às atividades de pesquisa científica aplicada a processos produtivos (P&D). Como se recordará, já no período prévio ao PNA, desde finais dos anos 1960, o Estado brasileiro promovia importantes atividades de pesquisa visando a modernização do setor, que se materializaram em iniciativas como o estabelecimento do Laboratório Agroindustrial de Piracicaba e da Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Araras (1969) assim como na criação do Programa Nacional de Melhoramento da Cana de Açúcar (PLANALSUCAR), em 1971, posteriormente incorporada pela EMBRAPA e pelo IAA como a unidade de coordenação institucional no tocante a pesquisa. Portanto há um histórico com relação ao qual os atuais arranjos apresentam continuidades e discontinuidades que é importante analisar. Desde as reformas da década de 1990, não tinha sido instituída nova frente institucional voltada à pesquisa, uma séria desvantagem para um país que almeja a transformação do etanol numa “commodity” energética global.¹⁵⁸

Como resultado do Plano Nacional de Agroenergia (2006-2011), em 2006 a EMBRAPA criou o Centro Nacional de Pesquisa de Agroenergia (CNPAAE, conhecida como ‘EMBRAPA Agroenergia’) como “uma unidade descentralizada, temática, para desenvolver e promover a inovação e a transferência de tecnologias para garantir a sustentabilidade e a competitividade das cadeias produtivas de agroenergia.” (EMBRAPA Agroenergia [a], 2008, p. 5). Mesmo quando o novo centro desenvolve pesquisas vinculadas à ‘agroenergia’ num sentido amplo, incluindo diversas matérias primas e processos, é notória a relevância das pesquisas vinculadas à cana-de-açúcar e à produção de etanol dentro das prioridades da entidade.

A EMBRAPA Agroenergia iniciou suas funções em 2007, não obstante, só em 2012 contou com instalações próprias para o desenvolvimento do trabalho; é a partir desse ano que se observam os avanços mais significativos. A entidade promove uma abordagem pautada no conceito de ‘biorrefinarias’, buscando integrar numa visão de conjunto os distintos projetos e processos produtivos que a pesquisa potencia. A ‘biorrefinaria’ é um tipo de instalação que integra processos de conversão de biomassa em biocombustíveis, insumos químicos, materiais, alimentos, rações e energia, assim como diversas “rotas de conversão”: bioquímicas, microbianas, químicas e termoquímicas (EMBRAPA Agroenergia [b], 2012, p. 1) Por isto, ela seria o lugar de síntese de todo o trabalho de pesquisa, o espaço para o qual convergem os conhecimentos e tecnologias desenvolvidos pela instituição; por exemplo, o conceito pode ser aplicado a uma usina produtora de açúcar, etanol e eletricidade, orientando

¹⁵⁸ Instituições como o Instituto Agrônomo de Campinas (IAC, estadual) e o Centro de Tecnologia Canavieira (CTC, privado), foram importantes nesse quesito; não obstante, em nível de governo federal, até a criação da EMBRAPA Agroenergia não existia uma entidade que ocupasse satisfatoriamente esse vazio. (Entrevistas nº 14 e 18).

os esforços de pesquisa na direção de explorar todo o potencial produtivo, incluindo novos produtos, tecnologias e processos que podem alcançar dimensão comercial.

A carteira de projetos da instituição é desenvolvida mediante projetos próprios ou mediante parcerias com diversas instituições públicas e privadas, nacionais e/ou estrangeiras. Das pesquisas institucionais, uma parte significativa guarda relação direta ou indiretamente com a produção de etanol, focando fundamentalmente no etanol de segunda e terceira geração. A carteira de projetos próprios em execução consta de 35 iniciativas, das quais, pelo menos 16 guardam relação com o desenvolvimento do setor sucroenergético, abarcando questões que vão desde bioprospecção de microrganismos e enzimas para conversão de biomassa em etanol, até prospecção genética visando desenvolver tolerância ao “estresse hídrico” da cana, adaptando-a para ser cultivada em climas semiáridos com menor disponibilidade de água, como o cerrado brasileiro, ajudando assim a transpor a ‘barreira geográfica’ que hoje pesa sobre a cana, limitando-a a regiões que permitam irrigação ou cujo regime de chuvas é favorável ao desenvolvimento da lavoura. (EMBRAPA Agroenergia [c], 2014, p. 56-57).

O trabalho da entidade tem focado fundamentalmente na transgenia, visando desenvolver características como resistência à seca e a doenças, aumento da biomassa, melhora dos processos de produção de etanol lignocelulósico e transformação dos açúcares em produtos de maior valor agregado. Busca-se também a produção de etanol a partir de microalgas que crescem 100% na vinhaça (E3G), um resíduo da indústria com pouca utilização nos canaviais, salvo quando é usada na chamada ‘fertirrigação’. Também é importante o estudo de novos materiais para produzir etanol de primeira geração durante a entressafra, como milho, arroz e amiláceas que não demandam modificações industriais de peso nas usinas, aumentando a utilização dos fatores e reduzindo, conseqüentemente, a capacidade ociosa industrial. Esse conjunto de atividades é pensado no longo prazo (de 30 a 40 anos), partindo da consideração de que o futuro do setor não reside só no etanol e sim na configuração de polos sucroquímicos e sucroenergéticos integrados. Para o entrevistado:

“A internacionalização da indústria pode se dar mediante a diversificação em termos de produto, porque os bioplásticos e biomateriais são necessários no mundo todo e aí, na medida em que esse setor se fortaleça para produzir outra coisa com um valor agregado maior do que o etanol (e isso tem que começar logo, porque não se transforma um setor da noite para o dia) [a internacionalização] será possível.” (Entrevista nº 14).¹⁵⁹

Entre 2012 e 2013, a EMBRAPA Agroenergia executou várias atividades por demanda do governo federal, dentre elas a elaboração de um estudo da formação do preço do etanol, desde o canavial, passando pelas usinas e distribuidoras até os postos, indicando alternativas de competitividade; adicionalmente, a unidade participou na elaboração de propostas para serem discutidas no seio da Câmara Setorial do Açúcar e do Álcool, visando o desenvolvimento do setor sucroenergético. Foi relevante sua participação, a pedido do Ministério das Relações Exteriores, durante a I Semana de Bioenergia, evento realizado em parceria com a GBEP e outros atores nacionais e internacionais. (EMBRAPA Agroenergia [c], 2014, p. 39).

¹⁵⁹ Entrevista com funcionário da EMBRAPA Agroenergia, concedida em julho de 2014.

Por outra parte, cabe destacar o desenvolvimento de múltiplas parcerias com instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, que reforçam a troca de conhecimento e experiências e ampliam de maneira considerável o escopo da pesquisa institucional. Segundo o entrevistado, as ‘parcerias-público privado’ respondem pela metade dos projetos em que a instituição está envolvida e, em muitas oportunidades, a entidade privada aporta a totalidade dos recursos financeiros necessários para a realização dos projetos e a estatal, a infraestrutura e o conhecimento científico de seu quadro de profissionais (Entrevista nº 14).¹⁶⁰

Ao todo, constam parcerias com **quatorze instituições e companhias estrangeiras** (dentre elas o “Agriculture Research Sector” –ARS, da Secretaria de Agricultura americana; o Departamento de Estado americano, as universidades de Cambridge e York, na Inglaterra; o Instituto Nacional de Pesquisa Agropecuária da Argentina, assim como empresas de grande porte como BOEING e BASF), **vinte e duas universidades públicas brasileiras** (estaduais e federais) que compõem a ‘Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético’ (RIDESA), **vinte e uma instituições públicas** (como a Financiadora de Estudos e Projetos –FINEP, o Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol –CTBE, a Fundação Oswaldo Cruz –FIOCRUZ, dentre outras), e **vinte e cinco instituições e empresas privadas** (destacando algumas como a UNICA, a RAIZEN, a EMBRAER, a Fundação Getúlio Vargas, a Sociedade Brasileira de Genética –SBG, etc.). (EMBRAPA Agroenergia [c], 2014, p. 12-13). Projetos com empresas como a multinacional RHODIA, com o Centro de Tecnologia Canavieira (CTC) e com a sucroalcooleira alagoana GranBio (dedicada à produção em escala comercial de E2G e outros projetos conexos, como já comentamos), foram também identificados. (Entrevista nº 14).¹⁶¹

O financiamento da EMBRAPA Agroenergia é feito com recursos do Tesouro Nacional (43%) e de instituições de fomento e empresas privadas (57%); entre 2012 e 2013, a empresa recebeu um total de R\$ 19,5 milhões (excluindo os gastos com pessoal e com infraestrutura e equipamentos) para a realização de pesquisas. (EMBRAPA Agroenergia [c], 2014, p. 29), mostrando um crescimento de 77% em 2013 com relação ao ano anterior. O BNDES também figura como fonte de recursos, especialmente nos casos em que há uma parceria com empresas e centros privados, como a RAIZEN e o CTC. A modalidade de ‘parcerias público-privado’, embora traga recursos à instituição e amplie a abrangência de suas pesquisas, também representa a endogeneização de agendas privadas que se apresentam como interesse público, uma das características da ação estatal no contexto da globalização. Não é apenas dizer que há uma determinada ação estatal a serviço da expansão setorial; isso não representa uma novidade. O que é significativo é perceber que a determinação das prioridades e objetivos da pesquisa do setor público ocorre com a participação de atores privados atuando mediante arranjos não submetidos à deliberação social.

Ademais da EMBRAPA Agroenergia, a P&D governamental com relação ao complexo sucroenergético é realizada pelo Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE), localizado em Campinas/SP e vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação¹⁶². O laboratório, gestado desde 2005 e estabelecido em 2010, tem a

¹⁶⁰ Entrevista com funcionário da EMBRAPA Agroenergia, concedida em julho de 2014.

¹⁶¹ Entrevista com funcionário da EMBRAPA Agroenergia, concedida em julho de 2014.

¹⁶² O CTBE opera no Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), instituição privada sem fins lucrativos que administra um total de quatro laboratórios nacionais para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI): junto ao CTBE, estão o de Luz Síncrotron (LNLS), o de Biociências (LNBio) e o de Nanotecnologia (LNNano). (CTBE [d], 2015).

missão de “contribuir para o avanço do conhecimento científico e tecnológico na produção, uso e conversão de biomassas em energia e materiais, por meio de pesquisa, desenvolvimento, inovação e capacitação de pessoal”. Suas áreas de pesquisa se relacionam com a produção e processamento de biomassa com a avaliação integrada de biorrefinarias; nesse último item, o CTBE trabalha no desenvolvimento de uma ferramenta de simulação computacional chamada ‘Biorrefinaria Virtual de Cana-de-açúcar’ (BVC), que permite avaliar tecnicamente a integração de novas tecnologias na cadeia produtiva da cana. O CTBE é um dos principais parceiros do Plano de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico (PAISS), do BNDES-FINEP, que já está se traduzindo em iniciativas de produção em escala comercial de etanol de segunda geração. (CTBE [a], [b], [c], 2015).

Em poucos anos, o Estado brasileiro desenvolveu duas iniciativas de amplitude significativa para impulsionar a inovação e a mudança do paradigma tecnológico do setor sucroenergético; sem dúvida que a chegada desses dois novos atores tem contribuído a firmar rapidamente uma rede nacional de pesquisa científico-tecnológica em áreas de vanguarda que podem facilitar às empresas atualmente envolvidas na produção de etanol, açúcar e termoeletricidade, dar o salto para novos patamares de produtividade e diversificação. Também pode atrair novos investimentos internacionais, ao constituir vantagem locacional de extraordinária importância a dotação de mecanismos institucionalizados de P&D em um país que dispõe de enorme potencial para a aplicação dessa pesquisa à área produtiva.

A criação de um ambiente propício à inovação é desenvolvida pelo Estado, mas contando com a ativa presença de empresas e instituições privadas cujas lógicas e interesses passam a compor os planos e a determinar, junto ao governo, as prioridades de investimento em ciência e tecnologia. Notamos nesse ponto uma relevante diferença com relação à intervenção estatal de décadas anteriores quando, mesmo visando a modernização setorial, as prioridades de pesquisa eram definidas por burocracias estatais relativamente autônomas do mundo empresarial-corporativo. Essa rede de pesquisa estende-se muito para além do Brasil, envolvendo parceiros dos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Argentina, Alemanha e Suíça, dentre outros, o que favorece a circulação de informações entre entidades, instituições e empresas estrangeiras e brasileiras, mostrando a maior complexidade das interconexões com relação ao complexo sucroenergético.

A internacionalização do capital passa também pela internacionalização da ação do Estado, que ativamente produz as condições que internalizam a ordem global. Internacionalização e internalização são parte de um processo dinâmico que traz para dentro da ação do Estado as contradições próprias da acumulação, as quais se expressam na formação de arranjos e capacidades que tentam responder, seja pelo lado financeiro, seja pelo lado científico-tecnológico, às demandas advindas da intensa disputa pelo controle de recursos estratégicos, como a biomassa, capaz de oferecer novas fontes de acumulação. Nota-se a perfeita correspondência entre a noção de biorrefinarias e suas aplicações com a noção de ‘flex-crops’ e seus desdobramentos práticos: garantir a maior exploração dos potenciais contidos na biomassa é garantir a ampliação da escala de acumulação para novos complexos de recursos e novas fronteiras geográficas e tecnológicas.

5.2.6. Regulação das relações trabalhistas

Nosso recorte de pesquisa priorizou a abordagem de questões diretamente relacionadas com a internacionalização da ASB que nos pareceu necessário analisar com maior profundidade. Portanto, não exploramos algumas dimensões igualmente relevantes para a

compreensão das dinâmicas setoriais, por considerar que existe um bom acúmulo de pesquisas, acadêmicas ou não, a respeito. Em particular, não nos debruçamos sobre a questão trabalhista nem discorremos amplamente sobre os impactos ambientais da expansão da cana-de-açúcar nos últimos anos, embora ambos os temas sejam consubstanciais à agroindústria sucroalcooleira, em especial, pela acelerada expansão da lavoura verificada nos últimos anos e pela intensificação da exploração do trabalho nos canaviais, a despeito da crescente mecanização da colheita. Contudo, é fundamental observar que o Estado continua a exercer um papel importante na regulação das relações trabalhistas na agroindústria canavieira.

Conforme o estudo de Silva (1999), o trabalhador volante conhecido como “bóia-fria” surge já na década de 1960 como produto de um intenso processo de expropriação dos colonos, parceiros e sitiantes que passaram a compor a massa de trabalhadores necessários à modernização da agricultura no Brasil, muito especialmente no estado de São Paulo (SILVA, 1999). No caso das lavouras de cana, durante o primeiro grande ciclo de E&I da década de 1970 (com a instauração do PNA), os trabalhadores viram piorar suas condições de trabalho de maneira sistemática. A modernização setorial revelou assim sua face mais perversa, que seria aprofundada nas décadas seguintes. (PITTA, 2011) Condições de trabalho degradantes, trabalho escravo, superexploração dos cortadores de cana, todos são fenômenos que se alastram há décadas nas plantações de cana-de-açúcar (para não falar da escravatura que vingou durante a maior parte da história da cana em terras brasileiras) e que, bem entrado o século XXI, ainda não encontraram uma solução efetiva, como as múltiplas denúncias de organizações e movimentos sociais testemunham. Só para ter uma ideia do aumento na intensidade de exploração do trabalho, em 1969 um trabalhador braçal na colheita cortava, em média, 3 toneladas de cana por dia, passando para 3,77 toneladas em 1977 (após o advento do PNA). Em 1985, essa quantidade elevou-se para 5 toneladas diárias, em 1998 já era de 7 toneladas e em 2005, no recente auge do etanol, estima-se que o corte médio diário atingiu as 8 toneladas por trabalhador. (PITTA, 2011, p. 25) Segundo uma publicação relativamente recente, a situação só teria piorado com a generalização da mecanização dos canaviais:

“A expansão e a crescente mecanização do setor canavieiro têm gerado maior exploração da força de trabalho, através de formas precárias de arregimentação, contratação, moradia e alimentação. O corte mecanizado se tornou referência para a quantidade cortada pelos trabalhadores, que subiu de 5 a 6 toneladas por dia para cada trabalhador na década de 80, para 9 a 10 toneladas por dia na década de 90. **Hoje já se registra uma exigência das usinas de 12 a 15 toneladas por dia, principalmente em regiões onde o ritmo das máquinas se tornou referência de produtividade.** O não cumprimento da meta frequentemente significa que o trabalhador será dispensado e colocado em uma lista que circulará por diversas usinas, o que o impede de voltar a trabalhar na safra seguinte.” (MENDONÇA, 2010, p. 22. Destacado nosso).

Não é de se estranhar, assim, a persistência de práticas como o trabalho escravo nos canaviais. Da totalidade de trabalhadores resgatados do trabalho escravo no campo brasileiro, uma grande parte dos casos é verificada nas plantações de cana no Brasil inteiro. Segundo dados do site Repórter Brasil, disponíveis na internet, relativos ao programa “Escravo nem pensar!”, de 1995 até a atualidade um total de 50.000 trabalhadores foram libertados dessa servidão, 29% em áreas rurais dedicadas à pecuária, 25% à cana (REPÓRTER BRASIL, 2015). Dados da Comissão Pastoral da Terra citados por Mendonça (2010), apontam que em 2007 um total de 51% dos trabalhadores resgatados da escravidão o foram nas lavouras de cana; em 2008 e 2009 as percentagens foram de 48% e 52% do total, respectivamente. (MENDONÇA, 2010, p. 19). Cabe apontar que, ainda quando a maior parte dos casos de

trabalho escravo está concentrada nos estados de Pará, Mato Grosso e Minas Gerais (dentre os principais), as regiões de expansão tradicional e recente da cana, como São Paulo e Mato Grosso do Sul, não estão livres da ocorrência de casos. Grandes grupos como COSAN e usinas como São Martinho, dentre outros, já foram autuadas pelo Ministério Público do Trabalho nos últimos anos. A situação é tão séria que o Ministério do Trabalho e do Emprego está atualmente se equipando com ‘drones’ (aparelhos para sobrevoo controlados remotamente) para fiscalizar fazendas em todo o país, diante da dificuldade de monitorar presencialmente as grandes propriedades rurais, incluindo as fazendas de cana. (ALFONSIN, 2015).

Não podemos nos alongar no tratamento do tema, remetendo o interessado para os trabalhos de Silva (1999), Mendonça (2010) e Pitta (2011), dentre outros títulos que o tratam, trazendo evidências sobre as múltiplas violações aos direitos humanos e trabalhistas praticadas nas plantações de cana, associadas ou não às usinas. O que nos interessa é destacar que, a partir de certo momento, as condições de trabalho dos “bóia-fria” na lavoura canavieira (da mesma maneira que as questões ambientais) se apresentaram como um sério entrave para a política de “commoditização” do etanol promovida pelo governo federal e abandonada pelos produtores. Era necessário, portanto, avançar na direção de apresentar o etanol como ‘socialmente justo’, da mesma forma que o Zoneamento Agroecológico o apresentava como ‘ambientalmente correto’. Porque, como defender como ‘limpo’ um combustível produzido num regime de trabalho análogo à escravidão? Como atrair investidores internacionais para uma atividade maculada pela persistência de regimes de contratação anacrônicos e vexatórios? Não que o capital se importe muito com isto, salvo quando pode afetar a imagem das empresas e, potencialmente, reduzir os lucros. Veja-se que o mercado internacional de etanol estava (e ainda está), em formação, fazendo com que a questão trabalhista ganhasse um peso maior, na tentativa oficial de consolidar esse combustível como a grande alternativa energética para o planeta.

No mesmo ano em que o governo brasileiro patrocina o lançamento do ‘Fórum Internacional de Biocombustíveis’ no marco das Nações Unidas, no plano interno propõe, como resposta à ampla mobilização de setores da sociedade civil brasileira, o estabelecimento de uma mesa de diálogo tripartite envolvendo as organizações representativas dos empresários (a UNICA e o FNS), dos trabalhadores (CUT e CONTAG) e do governo (MRE, MTE, MAPA, MDA, MMA, MDS e SGPR), denominada de ‘Mesa Nacional de Diálogo’, com a finalidade de propor “uma plataforma consensual que culminasse num novo marco regulatório para a utilização da força de trabalho na cana-de-açúcar.” (TEIXEIRA, 2013, p. 18).

A ‘Mesa Nacional de Diálogo’ deliberou durante um ano e o resultado dessas negociações foi o lançamento do chamado ‘Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar’¹⁶³, em junho de 2009, um conjunto de princípios de adesão voluntária estabelecendo orientações para o reconhecimento de direitos mínimos para os trabalhadores da cana, tão básicos, na verdade, que seu conteúdo é elucidativo do grau de exploração existente em pleno século XXI nas lavouras canavieiras. É sintomático que seja necessária uma ‘Mesa Nacional’ de alto nível para convidar as empresas a respeitarem questões relativas à forma de contratação, alimentação, hospedagem, à base para o aferimento da produção e para o pagamento de salários, assim como equipamentos de proteção para os trabalhadores braçais empregados durante o período de safra, com especial atenção para os

¹⁶³ Para conferir os conteúdos do “Compromisso”, ver: <http://reporterbrasil.org.br/2009/08/compromisso-nacional-para-aperfeicoar-as-condicoes-de-trabalho-na-cana-de-acucar/>

trabalhadores migrantes. Alguns destes tópicos já foram tratados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde as primeiras décadas do século XX¹⁶⁴ e também foram reconhecidos pela legislação trabalhista brasileira, várias décadas atrás. Por outra parte, as empresas que se ajustarem ao ‘Compromisso’ ganham um ‘selo’ como empresas “socialmente exemplares”, muito a despeito delas não cumprirem os termos do Compromisso e de terem sido atuadas pelos órgãos públicos de fiscalização por este motivo, após o lançamento do novo instrumento. (TEIXEIRA, 2013, p. 121).

O ‘Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar’ e o ‘Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar’ foram lançados no mesmo ano, sendo portanto iniciativas gêmeas. Ambas têm como objetivo contornar os questionamentos sociais e ambientais colocados à expansão do etanol brasileiro, em momentos em que os produtores de etanol viviam a euforia da expansão dos investimentos e promissoras novas fronteiras se abriam diante de seus olhos. Nada poderia impedir o avanço do etanol pelo mundo, menos ainda, questões domésticas facilmente ‘equacionáveis’. Sem tirar o mérito de o governo federal ter buscado respostas para problemas históricos do setor sucroalcooleiro, envolvendo atores relevantes de diverso tipo, não podemos deixar de apontar que mais parece ter sido uma estratégia para limpar a imagem das empresas, em especial se consideramos que desde 2009 até hoje o avanço da mecanização da colheita agravou as condições dos trabalhadores que ainda são contratados para o corte, e inclusive daqueles que operam as novas máquinas colheitadeiras. Como revelou uma pesquisa recente: "A automação na produção de cana hoje chega ao nível de não se precisar mais nem do motorista do trator ou colhedeira, já que estes podem ser controlados por um GPS (*Global Positioning System*)". (PITTA, 2011, p. 15). Mecanização, desemprego e superexploração avançam rapidamente enquanto o ‘Compromisso Nacional’ dorme o sono dos justos.

Desde a perspectiva da internacionalização da ASB, portanto, a regulação das relações trabalhistas opera como um estímulo para que as empresas entrem no setor, destemidas diante de eventuais questionamentos socioambientais. Facilita-se assim a apropriação do trabalho e dos recursos necessários a sua expansão global. Desta forma podem coexistir a imagem de empresas modernas e a utilização de formas de trabalho que estão na contramão da história. O Estado brasileiro mostra-se novamente como um ator fundamental para criar as condições adequadas à internacionalização setorial, ao facilitar ao capital um escudo para as críticas e um instrumento de legitimação muito importante. Segundo a UNICA:

“As empresas que aderem ao Compromisso se prontificam a atender um conjunto de práticas trabalhistas que, em geral, vão além do que define a legislação. O governo, em contrapartida, se responsabiliza por políticas públicas como alfabetização e qualificação dos trabalhadores [...] A adesão das empresas do setor sucroenergético é voluntária. Para verificar o cumprimento das boas práticas estabelecidas pelo documento, as empresas passam por um processo de verificação e ao final, estando em conformidade com o que determina o Compromisso, recebem o selo ‘Empresa Compromissada’. Em junho deste ano, 169 indústrias receberam a certificação em cerimônia que contou com a participação da presidente Dilma Rousseff. Das 169 empresas reconhecidas, 100 são associadas à UNICA.” (UNICA [j], 2012)

¹⁶⁴ Por exemplo, a Convenção da OIT nº 012, relativa à indenização por acidentes de trabalho na agricultura, data de 1921.

Na mesma matéria da qual extraímos a citação anterior, relata-se que um consultor da FAO, durante um seminário internacional sobre políticas de mercado de trabalho e pobreza rural realizado em Uruguai, em outubro de 2012, celebrou o ‘Compromisso Nacional’ como um exemplo a ser seguido por outros países. Ele seria exemplo de boas práticas trabalhistas e da maturidade política dos empresários, capazes de avançar no diálogo e no combate à pobreza agrária. No entanto, nada se diz sobre a inaplicabilidade do Compromisso, seu caráter não vinculante e a persistência de velhas práticas de exploração do trabalho. Ao que todo indica os ‘bóias-fria’ contemporâneos não são apenas explorados, mas também apagados do debate público, quando de boa vontade muitas organizações respeitáveis, como a própria FAO, aceitam que a simples promulgação de um instrumento normativo equivale à erradicação da exploração do trabalho e à neutralização das dinâmicas próprias da acumulação de capital.

5.3. O ESTADO NA ARENA INTERNACIONAL: A FORMAÇÃO DE ESPAÇOS DE GOVERNANÇA SUPRANACIONAIS DO ETANOL.

A progressiva, ainda que incipiente conformação de um regime de governança global do etanol é um passo fundamental para sua transformação numa “commodity” e para a construção efetiva de um mercado mundial desse e outros combustíveis de biomassa. Um regime desse tipo inclui a definição de normas técnicas, mecanismos de negociação e instituições supranacionais que facilitem a troca e a tomada de decisão em processos que envolvem Estados, corporações, produtores, plantadores, tecnologias, consumidores urbanos, comunidades rurais, universidades, centros de pesquisa, movimentos sociais e outros atores potenciais, embora a correlação de forças entre eles não seja equitativa e embora esses mecanismos não sejam conduzidos de forma democrática e abertos à participação social.

Isto explica porque o governo brasileiro tem sido tão proativo na conformação desse regime de governança. Como HOLLANDER (2010) bem apontou, o Brasil e os Estados Unidos promoveram desde finais da década de 1990 as primeiras tentativas de criar um arranjo hemisférico para facilitar a comercialização binacional do etanol, que desembocaram anos depois no MdE entre ambas as nações (2007). Contudo, como afirma uma publicação do MRE sobre o tema da ‘commoditização do etanol’:

“No contexto dos esforços diplomáticos brasileiros para favorecer a consolidação de um mercado internacional para os biocombustíveis, foi sentida a necessidade de trabalhar de forma coordenada com um grupo de países que pudesse adotar medidas concretas, de impacto imediato e com rapidez. As iniciativas bilaterais empreendidas pelo Brasil até aquele momento, como o MoU de 2007 com os EUA, apesar de incluírem ações voltadas para o plano internacional, não eram suficientemente abrangentes para induzir o setor privado a explorar, em sua total extensão, as possibilidades desse novo mercado. Faltava contar com um foro de concertação internacional que reunisse os principais produtores e consumidores, que fosse informal, temporário e que contasse com equilíbrio geográfico e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.” (KLOSS, 2012, p. 125)

Esta foi a base sobre a qual se levantou o processo do Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB) e da Conferência Internacional, que deram lugar ao estabelecimento da Força-Tarefa Tripartite Brasil-Estados Unidos-União Europeia comentada antes. A elaboração do já mencionado “White Paper”, por parte dessa Força-Tarefa, permitiu reunir pela primeira vez a especialistas norte-americanos, europeus e brasileiros para discutir

amplamente a questão dos padrões técnicos existentes e quais seriam as rotas de convergência possíveis, criando entendimento sobre as divergências nas especificações de cada região e criando condições para entendimentos futuros nesta área, tanto entre esses países, quanto com relação a terceiros.

Desde 2007, quando foi lançado o FIB, importantes mudanças têm acontecido. Em especial, o surgimento da “Global Bioenergy Partnership” (GBEP) e da “International Renewable Energy Agency” (IRENA), sinaliza a emergência de regimes supranacionais, do tipo comumente identificado com a globalização, que orientam as decisões de política de governos e entidades privadas envolvidas com a produção e comercialização de etanol e outras fontes de energia renovável, sejam ou não oriundas da transformação de biomassa. Em ambos os casos, porém, de forma diferenciada, verifica-se a participação das autoridades governamentais brasileiras.

A GBEP foi lançada em 2005 como uma iniciativa do G8 + 5 (Brasil, China, Índia, México e África do Sul) para dar cumprimento ao ‘Plano de Ação de Gleneagles sobre Mudança do Clima, Energia Limpa e Desenvolvimento Sustentável’ de 2005. Desde seu estabelecimento formal em 2006, Itália e Brasil passaram a ocupar a presidência e vice-presidência do novo espaço, cabendo ao Ministério das Relações Exteriores a responsabilidade. Além do “Steering Committee”, a GBEP dispõe de um Grupo de Trabalho Técnico, que assessora o primeiro no processo de tomada de decisão, e duas Forças-Tarefa: uma sobre Metodologia de Gases de Efeito Estufa e outra sobre Sustentabilidade. O Secretariado da parceria tem sede na Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) e conta com apoio do governo italiano. (KLOSS, 2012, p. 171). Na atualidade, 23 países e 14 organizações internacionais formam o quadro de membros da GBEP, dentre eles Brasil, Estados Unidos e vários países europeus, africanos e asiáticos. O propósito da entidade, segundo sua Carta de Princípios, é o seguinte:

“To provide a forum for dialogue on effective policy frameworks, identifying ways and means to facilitate investment and transfer of technology. It will also enhance collaborative project development and their implementation, with a view to optimise the contribution of bioenergy to sustainable development, taking account of environmental, social and economic factors. It also provides a voluntary, non-binding framework for Partners to organise, articulate and implement targeted international research, development, deployment, demonstration and commercial activities, to be related to production, delivery, conversion, use and trade (local, regional or international, of bioenergy.” (GBEP, 2006).

Esse conjunto de orientações visava ser aplicado tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, especialmente nestes últimos, onde existe potencial de produção e exportação para os principais mercados consumidores do Norte (há, nesse sentido, uma divisão internacional do trabalho evidente). Em 2011, a Força-Tarefa sobre Sustentabilidade da GBEP publicou um documento contendo 24 indicadores para garantir a sustentabilidade na produção de todas as formas bioenergia, incluindo as de biomassa, orientando a formulação de políticas públicas em escala nacional sobre a base de indicadores globalmente aceitos, no que seria uma de suas contribuições mais relevantes nos últimos anos (Entrevista nº 15).¹⁶⁵ Contudo, apesar de ter um caráter aberto, em teoria permitindo que

¹⁶⁵ Entrevista com funcionário do MRE, concedida em julho de 2014. Segundo o representante do Itamaraty, um dos aspectos positivos desses indicadores foi a exclusão das questões relativas ao ILUC, aspecto polêmico que,

organizações e agências internacionais participem do debate e que vários países participem como observadores, o espaço é basicamente um fórum dos países desenvolvidos, que controlam os debates e orientações, com a exceção da participação brasileira. (KLOSS, 2012, p. 172).

Outros fóruns de governança global do etanol (e das outras fontes de energia renovável) são a “International Renewable Association” (IRENA), estabelecida em 2010 como um espaço multilateral, integrado por 140 países como membros plenos e 32 em processo de adesão, pautado na promoção da cooperação internacional e na troca de experiências, formulação de políticas, investimentos e inovação tecnológica. Adicionalmente, está a “Global Renewable Fuel Alliance” (GRFA), sediada nos Estados Unidos e integrada por representantes da indústria dos combustíveis de biomassa de 44 países. Temos também a “Roundtable of Sustainable Biomaterials”, uma iniciativa internacional formada em 2007 que aglutina fundamentalmente companhias, produtores, governos, organizações não governamentais e agências intergovernamentais ao redor de questões vinculadas à sustentabilidade dos biocombustíveis e outros produtos derivados de biomassa. Nesse espaço, participam pelo Brasil a filial local de uma ONG ambientalista internacional, assim como a UNICA, em representação da agroindústria sucroenergética, e a PETROBRAS, em representação do governo, como já mencionamos acima. Seria importante conhecer o teor das discussões envolvendo atores aparentemente tão diversos entre si. (RSB, 2015)

Por outra parte, sistemas de certificação como o BONSUCRO e organizações como a IETHA, assim como a “International Standardization Organization” (ISO), que instituiu um comitê interno para a elaboração de padrões de qualidade para biocombustíveis e a “Roundtable on Sustainable Oil” (RSO), formam parte dessa trama de entidades surgida nos últimos dez anos onde governos, organismos multilaterais, corporações e organizações não governamentais dos países desenvolvidos participam, deliberam e decidem sobre critérios e parâmetros relacionados com a produção e comercialização de combustíveis de biomassa, configurando normas e orientações para a política pública que os países passam a adotar, assumindo-os como ‘padrões e especificações técnicas internacionalmente aceitas’ que, no entanto, não foram debatidas com a maior parte dos atores localmente afetados pelos programas governamentais em matéria de combustíveis de biomassa.

No momento presente, não é possível estabelecer qual desses diversos grupos se consolidará e quais irão ficando para trás; há uma espécie de competição pela governança emergente do complexo global dos biocombustíveis que mobiliza poderosos interesses corporativos, financeiros e governamentais, disputa que se expressa de forma aprimorada no debate sobre os padrões técnicos da indústria, sobre as tecnologias a serem incorporadas no processo, sobre quais são os países com potencial para produzir na escala adequada para o suprimento dos principais mercados e sobre os benefícios ou prejuízos ambientais e econômicos da produção massiva desses combustíveis. Ninguém quer ficar fora deste tema, mesmo quando o grau de comprometimento efetivo com uma transição para os biocombustíveis está longe de ser uma realidade. Qual será o futuro do “global assemblage” do etanol e dos combustíveis de biomassa é algo ainda incerto e aberto para observarmos a disputa entre os principais países produtores e consumidores, os grandes grupos corporativos envolvidos e a imensa maioria de países que ainda não forma parte desse incipiente arranjo global de governança setorial.

no entender do Ministério, funciona como elemento retardatário da formação de um mercado mundial de etanol e outros combustíveis de biomassa.

Não podemos naturalizar a conformação desse regime de governança global sobre o etanol e as energias renováveis, que conta com a ativa participação do Estado brasileiro e de muitos outros atores, governamentais ou não. O fato é que a participação em fóruns multilaterais de diverso tipo é uma das funções históricas e ao mesmo tempo reformatadas do Estado nacional, reformatada no sentido em que hoje há uma intensificação de formas de transferência da autoridade estatal para parcerias público-privadas que operam por dentro destes arranjos globalizados e para regimes de autoridade funcional, incluindo regimes internacionais, nos quais o Estado participa com a finalidade de co-produzir as regras que padronizam um amplo conjunto de questões ambientais, tecnológicas, econômicas, jurídico-políticas e socioculturais que dizem respeito a seu próprio território, mas que são constituídas em espaços extra-territoriais dotados de autoridade parcial, porém substantiva, sobre esse leque de aspectos. (JESSOP, 2008, p. 192).

A participação nestes regimes envolve os dois tipos de dinâmica estatal induzidos pela globalização: de um lado, a necessidade de se envolver na formação de instituições e espaços explicitamente globais/multilaterais, com a delegação e privatização parcial de sua autoridade que isto necessariamente supõe; de outro, aquela que subordina as funções públicas a padrões técnicos que possibilitam a globalização corporativa e financeira. Emerge daí uma “agenda substancialmente privada dentro dos limites de uma autoridade pública formalmente legítima” no espaço nacional (SASSEN, 2010, p. 65), que produz por dentro do Estado um novo tipo de engajamento global e introduz as contradições da acumulação em escala ampliada. No caso brasileiro, há um esforço significativo por participar da definição desses padrões técnicos fazendo valer um lugar diferenciado com relação a outros países em desenvolvimento, aspecto em que o governo brasileiro tem sido bastante bem sucedido, a julgar pelo papel relevante ocupado nos distintos fóruns aqui analisados, disputando com americanos e europeus ao fazer valer o proeminente lugar ocupado como principal produtor mundial de etanol de cana-de-açúcar.

Não obstante, isso não significa que o Brasil conseguiu alterar completamente as relações de poder e as formas específicas da divisão internacional do trabalho que ainda prevalecem. Mesmo com a mudança na correlação de forças no plano internacional e sua reconhecida competência técnica com relação ao etanol e outros combustíveis de biomassa, o Brasil segue sendo um país considerado como fornecedor neto de energia para o mundo. A nova matriz de inserção global da economia brasileira foi construída sobre a base de uma economia exportadora de “commodities” agrícolas, minerais e energéticas e evidentemente o etanol não é a exceção à regra. Mesmo quando o complexo dê o salto para o E2G e o E3G, os bioplásticos e outros materiais, isso não alterará o fato de que o complexo é fundamentalmente intensivo em recursos naturais e que a tecnologia incorporada ao processo (por intensiva que ela possa ser), não tirará o caráter de “commodity” do etanol.

Se assim fosse, o petróleo mesmo poderia ser considerado um produto de alto valor agregado, considerando os avanços tecnológicos tão significativos que sua exploração contínua demanda. Mas é fato que isto não aconteceu nem acontecerá: os combustíveis são valiosos por razões estratégicas e não pelo valor adicionado na cadeia de produção. O Brasil ocupa um lugar intermédio no atual cenário: ele é um dos principais produtores mundiais de etanol e isto o aproxima dos americanos e europeus, pois o país concorre com eles ao tempo que é um potencial fornecedor desses mercados; ao mesmo tempo, o Brasil é um país em desenvolvimento, o que o aproxima do conjunto dos países de agricultura tropical que têm potencialidade para desenvolver a produção de etanol e/ou biodiesel. Esse perfil ambivalente

determinou até agora a política externa e comercial brasileira sobre o etanol e seguirá jogando papel relevante no futuro.

§ § §

Ao longo do capítulo, analisamos as principais transformações relativas à forma em que o Estado brasileiro se relaciona com o complexo sucroenergético. Olhando em perspectiva, observamos importantes continuidades e descontinuidades com relação ao passado. Mesmo com a implementação de uma política econômica, comercial e financeira de inspiração neoliberal, a partir dos anos 1990, a maior abertura não se traduziu numa ‘desregulamentação’ do complexo e sim numa progressiva re-regulamentação que redefiniu parcialmente os papéis dos principais atores, suas competências e o formato dos arranjos-políticos institucionais dentro dos quais é articulado o jogo político.

O Estado se abriu para uma disputa estratégica de interesses com relação ao complexo ao tempo que manteve um significativo grau de participação nas decisões relevantes que lhe dizem respeito. Nos primeiros anos pós-IAA houve graus elevados de incerteza sobre o que seria do setor porque nem os empresários nem o próprio Estado sabiam como lidar com as premissas básicas de um regime concorrencial, depois de décadas de planejamento setorial. Aos poucos, especialmente a partir de 1997, verifica-se uma reconfiguração das forças e uma equalização das competências atribuídas às distintas partes. O Estado progressivamente foi ampliando, sem chegar ao nível de centralização decisória do passado, sua margem de manobra na definição das políticas para o setor e, mesmo quando entidades como a UNICA reclamem da suposta falta de definições do governo sobre o papel do etanol na matriz energética nacional, é fato que desde 2003 até hoje o governo brasileiro vem atuando de uma forma explícita em prol do objetivo de transformar o etanol numa “commodity” energética. O Estado não apenas ‘regula’ o setor: ele estrutura as condições indispensáveis a seu funcionamento, promove ativamente o uso de etanol em escala mundial, financia a maior parte dos novos investimentos e promove pesquisa e desenvolvimentos tecnológicos substanciais ao avanço sucroenergético.

Isso tudo não podia passar despercebido para os grandes capitais (industriais e financeiros) a procura de ampliar sua rentabilidade, no contexto de uma economia global cujo “ciclo sistêmico de acumulação” é altamente instável e tendente à estagnação desde a década de 1970, devendo ser estimulado por uma ampliação constante dos investimentos e uma atividade financeira cada vez mais intensa. Portanto, a internacionalização do setor não é apenas produto de sisudas estratégias empresariais, nem mesmo do potencial energético do etanol nem de suas ditas vantagens ambientais. Ela também é resultado de uma ação estatal que transformou o investimento em etanol em algo atrativo para o grande capital transnacional.

Recordemos: vantagens locacionais associadas à disponibilidade de recursos (água, terra, mão de obra, outros), estímulos (crédito público e privado, subsídios diretos ou indiretos, fiscais ou de outro tipo), tecnologias (mecanização, acesso a plataformas técnico-científicas), associadas à existência de complexos industriais ou agroindustriais pré-estabelecidos (e, portanto, com um elevado grau de maturação), são um dos mais poderosos vetores do investimento estrangeiro direto em países como o Brasil. A corrida para o etanol se intensifica a partir da crise deflagrada em 2008 porque, mesmo com as incertezas e potenciais perdas temporais, houve interesse dos grandes capitais em se apropriar dessas vantagens.

A crise tem golpeado duramente o setor (crise forjada por vários elementos convergentes e não apenas pela crise externa), mas os perdedores são fundamentalmente capitalistas agroindustriais nacionais que terminaram vendendo seus ativos, parcial ou totalmente, às grandes companhias multinacionais, mais resilientes aos solavancos especulativos e capazes de ocupar o lugar do vencedor quando a maré voltar a ser favorável. Considerando os expressivos investimentos estatais com relação ao complexo, tanto políticos quanto financeiros, e a conjuntura atual que parece positiva para uma nova retomada do etanol para além do teto alcançado no período anterior, é bem possível que um novo ciclo de F&A esteja prestes a ocorrer.

Finalmente, se consideramos a maneira em que os grupos corporativos e o Estado (poder e riqueza, estado e mercado, política e capital) se entrecruzam para produzir a internacionalização do complexo, assim como a capacidade de reinvenção que cada um tem demonstrado no decorrer das últimas décadas, surge a imagem de uma ‘dupla serpente’, que pode simbolizar que ambos os tipos de poder, em seu processo de configuração histórica, se entrelaçam, devoram e reconstroem permanentemente; assim, a análise de um nos leva necessariamente a análise do outro, pois não podemos separá-los nem que seja como exercício formal, sob risco de produzir uma imagem distorcida da realidade. Como as serpentes, a dupla vai renovando-se de forma cíclica, renascendo em cada um dos distintos períodos históricos a partir de sua antiga pele. A partir dessa metáfora, no próximo capítulo realizaremos uma síntese analítica de todo o que foi exposto até agora, como uma forma de amarrar os distintos níveis da análise teórica, histórica e empírica.

CONCLUSÕES

A DUPLA SERPENTE: ESTADO E AGROINDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA MATRIZ DE INSERÇÃO GLOBAL.

Apresentamos algumas conclusões que condensam os resultados da pesquisa. Ao longo dela, buscamos compreender a internacionalização da agroindústria sucroenergética brasileira com relação à complexidade de elementos que a informam, integrando uma análise macro com uma abordagem mais específica dos processos que compõem o objeto de estudo. No capítulo I anunciamos a intenção de trabalhar a partir de uma abordagem crítica, pautada na articulação categorial entre o abstrato e o concreto, como uma tentativa de dar conta da multidimensionalidade do real. Analisar um processo como a internacionalização da ASB no decorrer de uma década, nos levou, portanto, a realizar diversos movimentos analíticos que se refletiram nos temas e questões elencados ao longo de todo o trabalho.

Situamos a análise na formação do mercado mundial a partir do século XVI, entendendo-o como resultado de um movimento intrínseco do capital no processo de criação de um espaço de acumulação adequado a sua internacionalização. O mercado mundial, desigualmente estruturado mediante a divisão internacional do trabalho, é o lugar onde são superadas, de maneira transitória e instável, as contradições da produção, circulação e realização do capital, contando com um ativo envolvimento do Estado na produção das condições que permitem, favorecem e inclusive financiam essa expansão. A internacionalização da ASB se insere numa tendência sistêmica de longo prazo, de maneira particular, na medida em que ela é conduzida por arranjos específicos de agências estatais e corporativas que dinamizam a concentração e a expansão do capital.

Demos significativa relevância à análise da relação entre o Estado e a globalização, entendendo o primeiro como o local estratégico em que a segunda é construída, articulada e viabilizada no nível nacional. Desta forma, superamos uma visão dualista ‘globalização versus Estados’, ou bem, a ideia tão enraizada nas ciências sociais de que o Estado-nação constitui o espaço privilegiado dos processos políticos e econômicos, deixando de perceber a constituição co-emergente entre os níveis local, nacional, internacional e global. Propomos, ao contrário, que a globalização ocorre *por dentro* do próprio Estado-nacional, tomando como base uma noção operativa de ‘capacidades’ e articulando essa perspectiva com uma análise estratégico-relacional do Estado, que opera uma série de mecanismos e realiza funções indispensáveis à internacionalização do capital, ao tempo que garante sua própria existência como o principal espaço de disputa pelo poder. Ao evitar uma abordagem da globalização como um fenômeno de fora para dentro (ou de cima para baixo), enfatizando a ocorrência na própria estrutura do Estado de processos que se encaixam numa nova matriz global, podemos fazer a ponte analítica para desvendar a lógica que subjaz no intenso acompanhamento do Estado brasileiro à agroindústria sucroenergética, na última década e meia, ao tempo que articulamos essa análise com a complexa teia de fatores externos que convergem na conformação do objeto de pesquisa.

Ao longo do trabalho, relacionamos o devir do complexo agroindustrial canavieiro no Brasil com o do poder estatal; mostramos como o Estado operou como a fundação de determinadas estratégias de acumulação no Brasil agrário-exportador do século XIX, na transição para o capitalismo industrial durante parte do século XX e a volta de uma matriz de inserção global fortemente ancorada na exportação de bens primários (intensivos em

natureza), durante a primeira década e meia do século XXI. A mútua implicação de poder econômico e político, no que diz respeito ao complexo açucareiro, é uma das características marcantes, sendo ainda mais significativa do que em outros complexos agroindustriais que igualmente desenvolveram estreitas conexões com o aparato estatal ao longo das décadas. Virtualmente, nenhuma fase de expansão da agroindústria canavieira se fez sem o ativo envolvimento do poder estatal, fosse sob a forma do governo imperial, quanto da república, ditadura ou da democracia: nunca o Estado abandonou completamente o complexo e, ao longo das últimas oito décadas (desde a criação do IAA), os múltiplos estímulos estatais a ele concedidos são a base da escala alcançada pela ASB contemporânea, em resposta (ou convergindo) com processos externos como a crise energética do último quartel do século XX e o ciclo ascendente no preço das “commodities” da primeira década do século XXI.

Por isso usamos a imagem de uma ‘dupla serpente’ como síntese figurativa dessa conexão tão íntima. Debruçamos sobre a interação de duas formas de poder que se entrelaçam e se determinam incessantemente e que, passando por crises profundas, renascem e rearticulam novas estratégias e dispositivos para garantir a concentração e monopolização desse poder e dar coesão à acumulação de capital, ampliando cada vez mais sua base e escala. É uma metáfora que ajuda-nos a pensar nesse caráter dinâmico do capitalismo, que é por essência conjetural, móvel, flexível, como bem o descreveu Braudel (1987).

Afirmar que existe essa inter-relação entre o Estado, a agroindústria canavieira tradicional e a ‘agroindústria sucroenergética’ de nossos dias, não implica de forma alguma a afirmação de uma linearidade nem da simples continuidade de arranjos e interesses preestabelecidos. Pelo contrário, ao longo do texto vimos que **existem tanto padrões de continuidade quanto de ruptura**, adaptações e invenções, tensões e conflitos na redefinição de estratégias de acumulação relacionadas com a construção, simultânea, de um determinado projeto hegemônico cuja marca fundamental tem sido, desde a década de 1990, uma ‘nova matriz de inserção global’ da economia e da sociedade brasileiras. ‘Nova’ em relação à dinâmica prevalecente até a década de 1980, centrada na expansão do mercado interno e na consolidação de um capitalismo ‘nacional’, a despeito da expressiva relevância do capital transnacional na construção deste projeto.

O processo de reformas que teve início na década de 1990 mostra-se ambivalente. Por uma parte, atores corporativos e institucionais outrora poderosos, desapareceram; determinadas alianças foram redesenhadas por completo e os mecanismos mediante os quais a relação entre o Estado e as distintas frações do capital por dentro do complexo sucroenergético é processada, também sofreram expressiva mudança. Tudo isso, no contexto de uma reconfiguração do balanço de forças ‘por dentro e por fora’ do Estado que favoreceu, a médio prazo: (i) ganhos de poder para grandes grupos privados por dentro do setor, inicialmente os grupos nacionais e, mais recentemente, estrangeiros, (ii) reorganização das capacidades de intervenção estatal, diminuindo a centralização do poder embora mantendo atividade em áreas chave dos processos econômicos e detendo controle de recursos para potencializar a incorporação da agroindústria sucroenergética aos novos circuitos de acumulação globalizada. Contudo, a internacionalização não era o objetivo inicial; ela pode ser lida mais como um resultado não planejado do que como o produto de uma estratégia estatal ou empresarial deliberada. A internacionalização foi possível na confluência entre essas mudanças internas e os requerimentos do capital transnacional a partir dos anos 1990, intensificados no período recente.

Pode-se dizer que o Estado adquiriu um papel estratégico que no passado, porque ele se tornou o lugar de uma disputa política mais aberta, que envolveu tanto às novas agências burocráticas criadas para a governança setorial, quanto às diversas frações do capital agroindustrial que conformavam o complexo canavieiro no início da desregulamentação: por um lado, aqueles que defendiam a continuidade dos arranjos pré-abertura, fortemente centrados no Estado, e por outro, os que demandavam a instauração de um regime concorrencial, com menor participação estatal. A partir da década de 1990, houve uma mudança significativa na racionalidade da intervenção estatal e isto impactou, de forma seletiva e estratégica, o jogo político e a reconfiguração de interesses por dentro da agroindústria sucroenergética. Já no período 2003-2014, ficou mais evidente esta ‘seletividade estratégica’ porque as decisões políticas privilegiaram os grandes grupos como os beneficiários dos pacotes de estímulo que caracterizaram o segundo grande ciclo de expansão e investimentos setorial.

É importante não esquecer que já na década de 1970 o Estado brasileiro avançou rapidamente no processo de atualização tecnológica e de reconfiguração patrimonial do complexo sucroalcooleiro, como analisamos no Capítulo II, criando em poucos anos um parque agroindustrial sofisticado, numa escala inédita, mesmo quando o país produzia álcool (desde inícios do século XX). Esta trajetória modernizante, interrompida pela crise política, econômica e fiscal da década de 1980, seria aos poucos retomada a partir de 1990, embora com outras características. A extinção do IAA e da institucionalidade específica do PNA, pode de fato ser entendida como **um passo necessário à reconfiguração das capacidades estatais relativas ao setor**, para adequá-las às novas lógicas organizadoras sistêmicas, atuantes já neste período, buscando inserir a economia brasileira como um todo nas condições impostas pelo ‘ajuste externo’. Mesmo quando na década de 1990 vigorou o apelo para diminuir o papel do Estado na economia, o teor das reformas setoriais iria se desdobrar como **uma renovada capacidade estatal de conduzir e organizar** a produção e comercialização do açúcar e do álcool, mantendo ou criando mercados institucionais e mecanismos de conciliação de interesses que são determinantes para a realização dos interesses do capital. **É comum, hoje em dia, ouvir que a ASB funciona num regime de livre mercado; no entanto, as evidências não sustentam essa leitura.**

Desde finais da década de 1970 observamos claramente a operação de pontos de inflexão sistêmicos no ciclo de acumulação, cuja manifestação mais emblemática é a financeirização progressiva e acelerada da economia nos países centrais, avançando de forma decidida na conformação de um espaço de acumulação não apenas internacionalizado, mas, efetivamente, *globalizado*. Como afirmou Strange (1997 [1986], p. 4), a instabilidade cambial, comercial, financeira e energética da década de 1970 foi aproveitada pelo capital financeiro para iniciar um ‘jogo’ de escala planetária, do qual ele é o principal vencedor. **Assim, iniciada no bojo dessas transformações sistêmicas, a modernização da agroindústria canavieira seria em cheio alcançada, duas décadas depois, pela voracidade do capital financeiro, favorecida por uma expressiva transformação institucional do próprio Estado nacional.** Observar a modernização e internacionalização desse complexo agroindustrial desde essa ótica revela a conexão do processo com dinâmicas que vão para além do espaço/economia nacional. Esse esforço contribui com a superação do ‘nacionalismo metodológico’ que tinge grande parte das análises sobre esta e outras questões semelhantes.

Por outro lado, no período que vai da instauração do PNA até o presente, verifica-se a existência de dois grandes ciclos de expansão e investimentos (E&I) da agroindústria sucroenergética, ambos relacionados com e condicionados por: (i) conjunturas externas

extremamente complexas, caracterizadas por mudanças abruptas, (ii) envolvimento direto do Estado no esforço de intervir ou direcionar o processo. No mesmo sentido em que o primeiro ciclo de E&I foi a resposta estatal e empresarial diante de um cenário energético desfavorável para o Brasil e a queda vertiginosa nos preços internacionais do açúcar, o segundo ciclo de E&I foi a resposta destes mesmos atores diante da reconfiguração setorial e institucional dos anos 1990, da elevação do preço das commodities minerais, energéticas e agrícolas dos últimos 15 anos e da crise financeira iniciada em 2008. No passado, a utilização do álcool foi determinada de forma autoritária e sua legitimação perante a sociedade decorreu de um discurso pautado no ‘interesse nacional’. No período recente, destaca a emergência de um ‘discurso verde’ entre governos, organismos multilaterais e empresas multinacionais, que outorgam legitimidade ao etanol em função de suas supostas virtudes ambientais.

Uma das reflexões mais relevantes que extraímos da pesquisa, é que não se pode entender satisfatoriamente a transformação do complexo sucroenergético, cuja marca mais significativa é sua internacionalização, sem analisar de maneira paralela a crescente internacionalização do conjunto da economia brasileira e a guinada para uma economia inserida nos circuitos globais de acumulação. Por uma parte, o Brasil é responsável em larga medida pelo papel de fornecer os bens primários e a energia indispensáveis à expansão dos centros dinâmicos do sistema mundial. Por outra, é alvo de investimentos em complexos de recursos que favorecem a ampliação das fronteiras de acumulação para os grandes capitais agroindustriais, comerciais e financeiros que dominam a maior parte do comércio mundial de “commodities”.

Esta ‘nova matriz de inserção global’ não seria possível sem a instauração do projeto de abertura, desregulamentação e privatização praticado em toda sua extensão ao longo das últimas décadas, atingindo a indústria, a agricultura e o setor financeiro de forma evidente, para não falar dos padrões e tendências do comércio exterior brasileiro. A transferência patrimonial para as frações de capital ativamente inseridas na dinâmica global tem sido gigantesca, servindo como parâmetro a partir do qual a ASB evoluiu até os níveis atuais de engajamento com o capital transnacional. Consequentemente, a internacionalização da ASB tem se expressado como ‘desnacionalização’, tanto no sentido de desnacionalização da propriedade quanto de desnacionalização do território, dos recursos e de parcelas estratégicas de poder político e econômico, que agora são abertas para a entrada de atores que, operando globalmente, conseguem se estabelecer como interlocutores do Estado-nacional e garantir o acesso a espaços onde as decisões relevantes são tomadas.

Surge aqui uma questão relevante, relativa ao debate sobre a divisão internacional do trabalho no contexto contemporâneo e ao lugar que caberia ao Brasil nessa hierarquia. Segundo a nossa abordagem, não se pode negar que uma determinada organização dos fluxos de capital (dinheiro, mercadorias, investimentos) é indispensável à sua acumulação e que essa divisão envolve cada vez mais atividades e nações; contudo, cabe o risco de fixarmos uma imagem cristalizada ou simplista a respeito e extrair conclusões funcionalistas que não contribuem para uma compreensão das dinâmicas em permanente transformação que esse conjunto de fenômenos interligados supõe. Partimos da ideia de que a divisão internacional do trabalho expressa as tendências estratégicas da acumulação e que são possíveis mudanças no lugar relativo que cada região e país ocupa neste xadrez, em função de múltiplos fatores como a disponibilidade de determinados recursos, o grau de flexibilidade com que opera o capital financeiro e o de engajamento do Estado-nacional na internalização da ordem global.

A divisão internacional o trabalho, como categoria geral, encontraria seu correspondente operacional, em nível das empresas e países, na noção de cadeias globais de valor, na medida em que elas expressam a articulação de produção, comercialização, financiamento e investimento ao longo de ‘cadeias’ cujos pontos nevrálgicos (aqueles onde se concentra o conhecimento e a tecnologia) localizam-se em ou são controlados pelos países e regiões centrais, cabendo a países como o Brasil, a despeito de ter ainda significativo setor industrial e de ter alcançado maior projeção internacional nos últimos anos, um lugar fundamentalmente ancorado no fornecimento de fartos recursos naturais para o mundo e na manutenção de um setor industrial relativamente atrasado e concentrado em bens de consumo massivo, anteriores à revolução da microeletrônica operada no último quartel do século XX, com algumas exceções.

A ‘novidade’ desta matriz é que ela representa um retrocesso com relação ao passado recente e parece reeditar, em outras circunstâncias, o velho dilema dos anos 1930 entre o país de ‘vocação agrária’ e o país de extraordinário potencial industrial. No caso do etanol, este é apresentado ao mundo como a solução ‘verde’ para os problemas climáticos, e o Brasil, como imenso reservatório de terras, energia solar, água, tecnologia e mão de obra capaz de produzir ingentes quantidades de energia ‘limpa’ para o mundo, Isso tudo se conjuga com uma visão pré-existente do país como inesgotável fonte de recursos naturais.

Apesar das mudanças geopolíticas recentes e da ascensão do Brasil ao lugar de ‘potência emergente’, o país não conseguiu alterar as relações de poder e as formas específicas da divisão internacional do trabalho históricas. Mesmo com a mudança na correlação de forças no plano internacional e sua reconhecida competência técnica com relação ao etanol e outros combustíveis de biomassa, o país segue sendo considerado como fornecedor nato de energia para o mundo. A ‘nova matriz de inserção global’ da economia brasileira foi construída sobre a base de uma economia exportadora de “commodities” agrícolas, minerais e energéticas e evidentemente o etanol não é a exceção à regra. Mesmo quando o complexo dê o salto para o E2G e o E3G, os ‘bioplásticos’ e outros materiais, isto não alterará o fato dele ser, fundamentalmente, intensivo em recursos naturais e que a tecnologia incorporada ao processo, não tirará o caráter do etanol como produto intensivo em natureza. Se assim fosse, o petróleo poderia ser considerado um produto de alto valor agregado, considerando os avanços tecnológicos tão significativos que sua exploração contínua demanda. Mas os combustíveis são valiosos por razões estratégicas, não pela tecnologia que eles incorporam no processo de extração ou produção.

As evidências colocadas ao longo da pesquisa têm desdobramentos interessantes, que parcialmente corroboram as hipóteses iniciais, ampliando seu sentido e gerando novos entendimentos com relação ao objeto de pesquisa. Assim, é fato que a partir de 1990 o Estado brasileiro sofre significativas mudanças que irão se refletir no arranjo institucional que prevaleceu na ‘governança’ da agroindústria sucroalcooleira durante várias décadas. Uma tendência geral para a abertura, desregulamentação e privatização se traduziu na extinção dos principais órgãos responsáveis do planejamento desta agroindústria e pela introdução progressiva de uma nova racionalidade, favorável em teoria à livre concorrência, à menor participação do Estado no processo decisório e ao fim do planejamento centralizado das atividades do setor, o que deixaria maior margem aos empresários para articular suas estratégias de mercado e aumentar seus lucros, sem ônus sobre os cofres públicos. É fato que ao longo dessa década verificou-se um complexo processo de recomposição patrimonial e representação dentro da agroindústria canavieira, conforme a modificação do arranjo anterior a obrigava a tomar decisões tomadas por algum dos diversos órgãos do Estado incumbidos na

matéria, assim como a redefinir suas posições e estratégias para entrar na disputa política a partir de outras regras do jogo.

Contudo a ‘desregulamentação’ setorial concretizou-se, na realidade, **num processo de ‘re-regulamentação’ que foi introduzindo ao longo de uma década novas regras (regulamentos, decretos, leis) e instituições (agências, câmaras, etc.) que ocuparam o lugar das antigas estruturas e recriaram algumas de suas características e atribuições fundamentais.** A despeito de uma retórica que enfatiza a menor participação do Estado e o suposto regime desregulado que prevalece na ASB, o que vemos é uma mudança mais em termos das ‘capacidades’ dos atores junto com uma significativa reconcentração do poder decisório em agências públicas encarregadas de aspectos relevantes para garantir a continuidade do processo de acumulação de capital dentro da ASB (a ANP, por exemplo). Certamente, não há o grau de centralização que houve durante as décadas de existência do IAA, contudo a participação em áreas estratégicas como as descritas no Capítulo V confere ao Estado uma parcela de poder muito importante e evidencia tanto as rupturas como as continuidades com relação ao arranjo anterior.

Essa mudança em termos das ‘capacidades’ significa que o novo arranjo reproduziu parcialmente o anterior, mas agora com outras competências e objetivos. A instauração de um novo regime institucional, orientado para a abertura e ‘desregulamentação’ da agroindústria sucroalcooleira (fundamental para sustentar a atual fase de internacionalização), não se fez simplesmente do zero. Ao analisar a construção do PNA durante as décadas de 1970 e 1980, observamos que a cada mudança na estrutura de comando, as ‘velhas’ capacidades institucionais eram requeridas para a implementação das sucessivas fases do Programa. Por exemplo, a criação das comissões técnico-políticas que tiraram do IAA o monopólio sobre questões de açúcar e álcool, precisaram constantemente reabilitar o IAA dado seu conhecimento sobre aspectos chave da cadeia produtiva, que outros atores institucionais não tinham. De forma análoga, quando foi abolido o IAA, as novas entidades de regulação setorial absorveram seus quadros, reaproveitaram o conhecimento acumulado ao longo das décadas e, progressivamente, construíram um novo arcabouço legal, que adaptou estruturas e procedimentos já existentes à nova realidade.

As transformações da ASB nos últimos anos são profundas (e talvez irreversíveis) no tocante à sua composição patrimonial e sua organização política, porém, ainda há uma forte dependência de recursos públicos (financeiros, técnicos, etc.), sendo evidente que o ciclo de E&I da última década e meia, não teria atingido a magnitude que alcançou se tivesse dependido fundamentalmente de decisões tomadas em nível empresarial, devido a relativamente baixa capacidade de investimento, a fragmentação dos capitais individuais e a falta de expertise para operar num regime aberto. Ao longo do período analisado, foram múltiplos os apelos empresariais para que o Estado mantivesse e até ampliasse o apoio político e financeiro à ASB, evidenciando que esses grupos não ‘abrem mão’ do acesso privilegiado às benesses do poder. Os cofres públicos ainda bancam grande parte da expansão setorial, inclusive quando os investidores são grandes empresas multinacionais que podem acessar fontes de financiamento variadas, desde empréstimos bancários internacionais até captação em operações das bolsas de valores ao redor do mundo.

As mudanças patrimoniais e políticas setoriais aumentaram, num primeiro momento, o poder dos grandes grupos nacionais, que aproveitaram a desregulamentação dos anos 1990 para adquirir usinas menores e adotar estratégias pró-mercado, assumindo posição de liderança no complexo; num segundo momento, com a entrada dos grandes grupos

multinacionais, que adquiriram os grupos nacionais mais fortes (à época enfraquecidos financeiramente), houve um deslocamento do poder de mercado para esses novos atores, que se movimentam em escalas muito mais complexas que as empresas de origem nacional e tem uma musculatura financeira superior. Hoje, a ASB é integrada por grandes “tradings” transnacionais, petroleiras e diversos fundos de investimento, junto com alguns grupos nacionais importantes, que ainda conseguem manter suas operações numa escala competitiva. Essas observações são pertinentes no tocante à região Centro-Sul, onde a concentração de capitais é maior e a internacionalização avançou de maneira acelerada.

Por sua vez, a formação da UNICA, duas décadas atrás (em 1995) representa uma mudança com relação às estratégias de representação patronal do passado, avançando progressivamente para um tipo de organização que hoje integra megaempresas cujo desempenho por dentro da entidade é proporcional a seu tamanho no mercado de açúcar e álcool, o que significa, na prática, que há uma concentração significativa do poder, que favorece aos grupos multinacionais já mencionados. A UNICA tem se mostrado uma entidade capaz de atuar politicamente dentro e fora do Brasil: no país, articulando o “lobby” no Congresso e as relações com o Poder Executivo, favorecendo a construção de frentes parlamentares estaduais assim como de fóruns empresariais unitários, recebendo missões diplomáticas e grupos técnicos ou empresariais de diversos países interessados no etanol e, finalmente, projetando-se nacionalmente mediante campanhas destinadas à opinião pública; no exterior, articulando o “lobby” no Congresso americano e nas instâncias deliberativas da União Europeia, desenvolvendo campanhas publicitárias e diversas ações de inteligência comercial, dentre outras ações relevantes. Isso tudo lhe confere um protagonismo significativo que fortalece, na prática, a imagem dela ser a ‘única’ entidade setorial no Brasil (o que não é o caso).

Pode-se afirmar que em certa medida o conceito aqui adotado de ‘agroindústria sucroenergética brasileira’ (ou qualquer conceito semelhante, inclusive os outros usados nessa pesquisa) não reflete adequadamente e de maneira suficiente a verdadeira composição e natureza da ASB na atualidade. Por uma parte, ela é ‘sucroenergética’ porque prioriza a produção de açúcar e energia (combustível e elétrica), embora por outro lado não o seja mais pela origem dos capitais, porque a maior parte deles não é capital agrário em sentido estrito, nem apenas agroindustrial. Tampouco se trata de capital brasileiro, com a exceção dos grandes grupos nacionais e das usinas independentes que ainda formam parte dela, mas cuja existência é ameaçada pela força do capital multinacional, como evidencia o caso da “joint venture” entre COSAN e SHELL, esta última podendo exercer opção de compra do total das ações diante de uma eventual melhora no cenário do etanol. Se a COSAN for absorvida pela SHELL, praticamente seria o fim do setor sucroalcooleiro tal como foi conhecido até poucos anos atrás, passando a ser controlado por completo pelo grande capital estrangeiro. Restariam apenas a COPERSUCAR e a Odebrecht Agroindustrial como ‘representantes’ nacionais de alguma importância. Mas, até quando?

Os desdobramentos políticos dessas mudanças são significativos. Historicamente, a relação entre “proprietários e Estado” da qual falou Ramos (1999) se referia por um lado a capitalistas agrários que eram ao mesmo tempo proprietários fundiários, sendo a terra a base de seu poder, e por outro um Estado incumbido com a função de garantir o processo de acumulação de capital na escala nacional e acostumado a negociar com esses grupos de poder local ou regional por dentro de arranjos controlados burocraticamente (o que não quer dizer que fossem arranjos corporativistas). Pelo menos com relação ao complexo sucroalcooleiro

até a década de 1990, a participação de capitais não brasileiros era inexpressiva, se é que existente.

Na nova realidade, porém, com quem está negociando o Estado quando senta à mesa com o ‘setor sucroenergético’? Quem recebe os benefícios das políticas estatais de estímulo e financiamento ao setor, tirando partido dos recursos públicos generosamente alocados nas diversas áreas priorizadas pela ação estatal? Quais são as capacidades do Estado para influenciar as decisões de atores que se desenvolvem com soltura em diversos países e continentes, tem representação política em múltiplos órgãos fora do Brasil e, como se isso não bastasse, contam com o apoio de governos estrangeiros para a consecução de seus objetivos?¹⁶⁶ Quais são os parâmetros e as informações das que dispõe o Estado brasileiro para a barganha junto a grandes grupos que atuam simultaneamente em vários dos mais importantes complexos de “commodities” e não dependem exclusivamente do que aconteça com o açúcar e o álcool? Essas e outras perguntas são, sem dúvida, relevantes para um equacionamento adequado da realidade atual.

A primazia do capital multinacional por dentro da ASB, assim como a composição e origem desses capitais, sinaliza claramente que o setor sucroenergético foi plenamente incorporado à lógica da acumulação de capital globalizado. Isto mostra em ação a lógica do ajuste espaço-temporal que opera no capitalismo, como apontamos em várias ocasiões ao longo do texto. Efetivamente, a incorporação do açúcar e do etanol à rede global das grandes “tradings”, por exemplo, reflete o que chamamos de ‘captura de complexos de recursos estratégicos’, indispensáveis à manutenção da acumulação flexível que hoje está na base da expansão do mercado mundial. Estes ‘complexos de recursos’ incluem a terra e os recursos a ela associados (água, minérios, e outros), crédito público e proteção dos investimentos por parte do Estado, dentre outros. A cana-de-açúcar é atualmente um dos chamados “flex-crops”, cujo controle é acirradamente disputado por corporações, na medida em que oferecem uma combinação única dos fatores capazes de potencializar a acumulação em escala global, adiando as contradições inerentes à mesma.¹⁶⁷ Como falamos, a tentativa do Estado brasileiro de limitar a extensão das compras de terra por estrangeiros, não tem sido capaz de impedir, contudo, a internacionalização da propriedade fundiária em larga escala no país e a ASB talvez seja o melhor exemplo a respeito.

Porém, essa incorporação da ASB pelo grande capital não é gratuita e teve no Estado o principal alicerce para sua materialização. Embora a internacionalização não necessariamente fosse o objetivo da ação estatal, pelo menos no início das reformas de 1990, não resta dúvida

¹⁶⁶ Isto é particularmente certo no caso chinês, porém, é de sobra conhecido o suporte dos governos americano e europeu para as grandes “tradings” sediadas nos Estados Unidos e na União Europeia, que participam ativamente na ASB. Por outra parte, o Brasil não tem uma grande “trading” própria, seja controlada pelo Estado ou pelo capital privado, o que dificulta impor algumas condições básicas no comércio internacional de “commodities” agrícolas, energéticas e/ou minerais. Há empresas de grande porte, como a Vale na mineração, a JBS no setor de frigoríficos e inclusive uma empresa como Copersucar, que atuam internacionalmente e tem poder em mercados específicos, mas não há uma única empresa brasileira equivalente a uma Bunge, a uma Cargill ou a uma COFCO, que conferem a seus países de origem um poder de mercado determinante em nível mundial.

¹⁶⁷ Como se recordará, o ajuste espaço-temporal envolve a ampliação geográfica da realização do capital, mediante a aquisição de empresas, terras e outros recursos chave, aplicando massas de capital ocioso que rapidamente perderiam seu valor caso não encontrassem aplicação rentável. Os novos investimentos geram retornos durante certo tempo, mas por outra parte fixam grandes massas de capital, que outra vez se desvalorizam e obrigam às empresas a buscar novas saídas para a redução da taxa de lucro. E assim por diante. Neste sentido, podemos afirmar que a lógica por trás da internacionalização da ASB é a lógica do ajuste espaço-temporal, que envolve capitais das mais diversas origens (geográficas e setoriais).

de que o Estado revelou-se o ator central do processo. Ele implementou amplas reformas pró-mercado nas últimas duas décadas, reestruturando o sistema financeiro nacional e sincronizando-o com o mercado global, dando igual tratamento ao capital estrangeiro e ao nacional, fomentado a guinada “export-led” da economia brasileira, apresentando o etanol de cana brasileiro ao mundo e defendendo sua ‘commoditização’ e, “last but not least”, desenvolvendo um conjunto de áreas de ‘ação substantiva’ sem as quais nem seria possível cogitar a internacionalização como uma opção, sendo ao mesmo tempo a internacionalização do Estado ou, em outras palavras, a ‘internalização’ da ordem global por dentro do próprio Estado.

Neste sentido, tanto a privatização das agendas públicas quanto a administração do conjunto de processos transnacionais implicados pela globalização, podem ser observados com relação ao nosso objeto de estudo. A privatização das agendas públicas ficou muito evidente na intensiva promoção diplomática e comercial do etanol praticada entre 2005 e 2010 pelo governo brasileiro, ao ponto que, a partir de certo momento, é muito difícil diferenciar as agendas do MRE e da ASB, ou da APEX e da ASB, para citar apenas dois casos. Simples coincidência ou confluência inequívoca de visões de ambas as partes? As agendas públicas, que deveriam ser muito mais abrangentes em termos dos interesses e visões com relação aos combustíveis de biomassa, foram reduzidas à promoção das demandas dos produtores de açúcar e etanol, deixando de fora, por exemplo, a posição das comunidades, de uma parte da academia, da sociedade civil e outros produtores rurais atingidos pela expansão dos canaviais brasileiros nos últimos dez anos.

Podemos identificar o segundo aspecto (a administração dos processos da globalização) em atividades estatais como aquelas onde há engajamento para harmonizar ou estandarizar um conjunto de questões tecnológicas, econômicas, jurídico-políticas e ambientais relativas ao etanol com relação às exigências da globalização. Lembremos alguns dos exemplos citados ao longo da pesquisa: a instauração de regulamentações relativas a questões socioambientais no Brasil (Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar e o Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar), a promoção e elaboração de normas técnicas multilaterais sobre o etanol (o “White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards”, por exemplo) e a construção de um regime de governança internacional do etanol junto a atores públicos e privados de vários países, são bons exemplos disto, na medida em que transferem algumas funções estatais para formas privadas de autoridade funcional, desnacionalizando parcialmente o próprio Estado.

Em síntese, há em curso a constituição de um “global biomass assemblage” e não apenas de um “ethanol assemblage”, como sugeriu Hollander (2010) onde o etanol brasileiro ocupa uma posição importante, implicando a interconexão de atores diversos como governos (e suas múltiplas agências), instituições financeiras, fundos de investimento, centros de pesquisa e universidades, grandes corporações multinacionais (petroleiras, agronegócio, automotivas, químicas), produtores de cana de açúcar e derivados, fabricantes de equipamentos, movimentos sociais, organizações não governamentais, imprensa, dentre outros. Os Estados-nacionais são um dos canais privilegiados mediante os quais é ‘processado’ semelhante arranjo, contudo, não podemos esquecer da emergência de uma geografia complexa e multi-escalar que articula localidades, cidades [globais], países e regiões onde é realizada a produção, distribuição e consumo dos combustíveis de biomassa, um processo cheio de impasses e contradições.

Se é verdade que o capitalismo “é conjectural”, como disse Braudel, ainda falta muito para ser visto no tocante à internacionalização da ASB. De fato, mesmo com todas as informações que trouxemos à tona ao longo da pesquisa, é impossível afirmar qual será o rumo que os acontecimentos tomarão no futuro mediato e imediato. A internacionalização deve ser entendida, assim, como um processo em andamento e não como uma realidade cristalizada, estando aberto para ruptura de trajetórias e guinadas imprevistas.

No momento de redigir essas conclusões, por exemplo, a PETROBRAS anunciou a virtual extinção da PBIÓ, depois de ter entrado na indústria sucroenergética com perspectivas de dominar parcela do mercado. Seis anos consecutivos de prejuízo e a conjuntura desfavorável da companhia principal, teriam fragilizado a subsidiária de energias renováveis, que colocou parte de seus ativos à venda como parte de um plano de desinvestimentos, considerando a possibilidade de focar na logística do etanol (distribuição e comercialização) antes do que na produção. (NOVA CANA, 2015) A saída da PETROBRAS do negócio, caso se verifique, poderá ou fortalecer suas concorrentes diretas (a BP e a SHELL) ou bem alertá-las das dificuldades atuais de lucrar com o etanol, eventualmente estimulando sua saída da ASB. Contudo, a BP tinha anunciado, em janeiro de 2015, a decisão de injetar mais R\$325 milhões em suas operações sucroenergética no Brasil, especialmente na ampliação de canaviais e operações industriais (JORNAL CANA [a], 2015). Considerando essas informações recentes, o cenário vai evoluir de uma maneira difícil de predizer com exatidão, embora consideramos que a internacionalização da ASB é um processo irreversível, podendo mudar apenas os atores concretos envolvidos e não a tendência enquanto tal. Dificilmente haverá uma reversão em massa do controle patrimonial em benefício do capital brasileiro.

§ § §

Apesar das dificuldades para saber qual rumo tomarão os acontecimentos, a informação disponível permite vislumbrar algumas tendências que deverão marcar a pauta no tocante a agroindústria sucroenergética para os próximos anos. No cenário atual prevalece uma mistura de incerteza e esperança, a primeira pela ameaça de falência que ainda paira sobre as usinas mais endividadas (embora isto não seja uma má notícia para todo mundo)¹⁶⁸ e a última, suscitada pela liberação do preço da gasolina e pela elevação dos impostos que pesam sobre a mesma, decretadas pelo governo brasileiro após o último processo eleitoral, o que contribuiu para a recuperação da margem de lucro das usinas (ainda não no patamar necessário, segundo a versão da UNICA) e permitiu que em abril desse ano (2015) o consumo de etanol igualasse, pela primeira vez desde 2010, o consumo de gasolina A (NOVA CANA [b], 2015). Cabe recordar que, em janeiro anterior, uma caminhada em Sertãozinho (SP) organizada pelo “Movimento pela Retomada do Setor Sucroenergético” (JORNAL CANA [b], 2015)¹⁶⁹ foi às ruas para cobrar do governo brasileiro maior atenção diante da crise setorial, o que não apenas simbolizou as demandas empresariais, quanto lembrou as ações de rua promovidas no passado para exigir do Estado a implementação de políticas favoráveis ao setor, que contribuíram para o segundo ciclo de E&I vivenciado pouco tempo depois.

¹⁶⁸ Estima-se em 60 o número de usinas que fecharam as portas nos últimos anos, o que equivale a 52% do total de usinas inauguradas no período de auge. Outras usinas, em situação fragilizada, viram alvo fácil de compradores dispostos a consolidar novos ativos, em caso de uma potencial ‘retomada’ dos investimentos em etanol ou outros derivados da cana de açúcar.

¹⁶⁹ O movimento está integrado por entidades sindicais (patronais e operárias), empresas e pela prefeitura de Sertãozinho.

Uma primeira tendência à qual devemos prestar atenção no futuro próximo diz respeito à produção, em escala comercial, de etanol de segunda geração no Brasil, produzido a partir da palha e do bagaço da cana. Como indicamos na tese, a produção brasileira de E2G aumentou sensivelmente nos últimos dois a três anos, alcançando o limiar dos 170 milhões de litros anuais. Não obstante, trata-se de um volume muito baixo se comparado ao consumo atual de E1G e mais ainda, se comparado ao consumo total de combustíveis líquidos no país. Isto significa que há bastante margem para a expansão do E2G, considerando as vantagens que tem o Brasil com relação a outros países, como o menor custo e maior disponibilidade de matéria prima, o que traria benefícios significativos aos produtores. Segundo afirma estudo do EMBRAPA de 2011, aproximadamente dois terços dos componentes da cana é constituído de material lignocelulósico, o que indicaria seu imenso potencial energético. Pouca informação concreta se tem sobre o assunto, mas a estimativa é de que o aproveitamento do bagaço e parte das palhas e pontas da cana-de-açúcar eleve a produtividade do etanol em torno de 45-50%, em uma mesma área plantada. (BRASIL/EMBRAPA, 2011; Entrevista nº 10).¹⁷⁰

Nesse sentido, poderão ser desenvolvidas políticas públicas para melhorar a eficiência e reduzir os custos de produção do E2G, que podem “alterar o paradigma tecnoeconômico da indústria da cana-de-açúcar, resgatando sua competitividade”, segundo o entendimento do BNDES. (BRASIL/BNDES [a], 2015, p. 238) Um exemplo seria o aprofundamento de iniciativas como as incluídas no PAISS, mediante o qual o BNDES e a FINEP estão dando ênfase ao desenvolvimento tecnológico e à inovação como base para uma nova decolagem de projetos em escala industrial. Esses esforços vão ao encontro de iniciativas privadas como a promovida pela RAIZEN e a IOGUEN ENERGY (ver Capítulo III) e despertam o interesse de outras empresas, como é o caso da inglesa Alkol Biotech, uma empresa de biotecnologia baseada em enzimas e no híbrido de cana EUenergyCane, que já se movimenta estrategicamente para a entrada no mercado brasileiro.

É significativo o fato de que os funcionários do BNDES entrevistados fizeram referência à necessidade de se quebrar a “barreira geográfica” da cana-de-açúcar (Entrevista nº 10)¹⁷¹ mediante a pesquisa em transgenia e desenvolvimento de novas variedades que permitam, num futuro próximo, a extensão da lavoura para áreas de clima mais seco, como o Cerrado brasileiro (que inclui uma boa parte do chamado BAMAPITO, a região da ‘nova fronteira agrícola’). Assim, vemos como vão se conjugando os elementos que desenham a tendência e podem marcar uma trajetória relevante nos próximos anos, juntando interesses públicos e privados na consolidação da internacionalização setorial, especialmente com relação aos países produtores e consumidores como a União Europeia, os Estados Unidos, o Brasil e a China.

Outra tendência observável no momento presente aponta para uma intensificação da mecanização e da renovação dos canaviais. Grande parte dos canaviais da região Centro-Sul foi renovada pela última vez aproximadamente em 2004-2005, de forma que o intenso ritmo de produção durante o pico do etanol levou a que, a partir de 2010, sua produtividade começasse a declinar (em 2012 a produtividade era inferior a de 2004). Novamente o BNDES emerge como peça-chave da recuperação setorial, já que desde 2011 financia numerosos projetos para a renovação de canaviais, no marco do ‘BNDES Prorenova’, que atende tanto aos produtores rurais de cana quanto aos produtores agroindustriais de açúcar e etanol. Esse

¹⁷⁰ Entrevista com funcionários do DEBIO / BNDES, concedida em junho de 2014.

¹⁷¹ Entrevista com funcionários do DEBIO / BNDES, concedida em junho de 2014.

programa permitiu a alocação de R\$3,3 bilhões só entre 2012 e 2013. (XAVIER, PITTA & MENDONÇA, 2012; BRASIL/BNDES, 2015).

Por sua vez, a mecanização avança não apenas no sentido de substituir enormes massas de trabalhadores braçais (a razão é de 1 colheitadeira = 120 cortadores demitidos) em grande parte das plantações (especialmente nas áreas controladas pelos grandes grupos agroindustriais) mas também no sentido de introduzir máquinas e equipamentos da chamada “agricultura de precisão”, que traz novas combinações de informação e tecnologia na agricultura e é mais um passo na configuração de um novo padrão tecnológico na agricultura empresarial brasileira. O BNDES tem linhas de financiamento para tal (no marco do PAISS) e a EMBRAPA criou em 2009 a Rede Agricultura de Precisão, envolvendo 20 unidades de pesquisa e mais de 50 parceiros, como empresas, instituições de pesquisa, universidades e produtores rurais, em unidades pilotos de pesquisa que abrangem culturas anuais como milho, soja e algodão e perenes, muito em particular a cana-de-açúcar. (BERNARDI et. al, 2014, p. 19-20)

Outra tendência visível é o avanço da cogeração nas usinas termelétricas, instaladas junto aos equipamentos industriais para produzir energia não apenas para o abastecimento da própria unidade industrial, mas visando em especial um aumento da oferta energética para a rede pública. Isto requer investimentos em caldeiras maiores para aumentar a capacidade de queima do bagaço e da palha, mais ainda se consideramos que nem todas as usinas ligadas à UNICA são capazes atualmente de vender energia para terceiros, havendo margem para expansão. Como vimos, a ANEEL tem desempenhado um papel importante no assunto ao ‘criar as regras do jogo’ que permitiram a incursão do complexo sucroenergético nesse novo e lucrativo mercado, tomando em conta que a matéria-prima é um subproduto das lavouras.

Por enquanto, com a tecnologia E2G pouco desenvolvida, não há conflito entre ambas alternativas; resta ver no futuro o que acontecerá se o etanol celulósico aumentar consideravelmente sua rentabilidade e conseqüente produção/consumo, em termos da utilização dessa matéria-prima. Contudo, atualmente prevalece a conversão desses subprodutos em eletricidade, ao ponto que, como disse um dos entrevistados, é comum os usineiros dizerem que para eles hoje “o açúcar e o álcool são um subproduto da cogeração, porque quando você vê a margem de lucro, o açúcar e álcool é o que sobra”. (Entrevista nº 17)¹⁷² Considerando a crise do setor e as vantagens econômicas associadas à cogeração, nos próximos anos deverá aumentar muito a fatia do mercado elétrico ocupada pela ASB.

Finalmente, associada às tendências anteriores observa-se que a concentração de terras e a superexploração do trabalho e da natureza continuam em aumento; por uma parte, porque o controle da terra, seja por arrendamento, parceria ou aquisição, é uma dimensão estratégica para as grandes empresas que já estão ou que almejam entrar na ASB. A terra é um ativo ligado cada vez mais à especulação financeira do que à produção, muito importante na hora de revalorizar outros ativos depreciados ou pouco produtivos. Num cenário de empresas altamente endividadas, a expansão territorial opera seguindo a lógica do ajuste espaço-temporal, ou seja, se apresenta como uma solução temporal dos impasses originados pelos ajustes prévios (que diminuíram a taxa de lucro devido à imobilização de capitais na forma de capital fixo); todavia, a expansão aprofunda a crise e força a novos ajustes expansivos, numa verdadeira “espiral de crise-expansão”. (XAVIER, PITTA & MENDONÇA, 2012, p. 24). Por outra parte, a superexploração do trabalho e da natureza decorre do mesmo processo de

¹⁷² Entrevista com funcionário de Usina do Grupo Guarani / Tereos, concedida em setembro de 2014.

mecanização verificado nos canaviais e da expansão para novas regiões, servindo de exemplo o estado de Mato Grosso do Sul, uma das regiões com maior crescimento das lavouras de cana e produção de açúcar/etanol nos últimos dez anos, assim como a região do BAMAPITO.

Esse conjunto de fatores desponta como vetor do processo e como ponta de lança do que virá nos próximos anos. O que caracterizamos como a internacionalização da ASB deve ser entendida, portanto, como um processo aberto a mudanças, inclusive abruptas e imprevistas, conforme se desenrolam e recombina os múltiplos fenômenos entrecruzados que determinam a direção do capital em seu trajeto expansivo. Tudo isso aponta para que os esforços da última década e meia levem a uma retomada da ASB não apenas sobre a base da produção de açúcar e álcool, mas também sobre a base da entrada em novas áreas de negócios como os ‘bioplásticos’¹⁷³, E2G e combustíveis para aviação, áreas que podem ser a nova âncora jogada que garanta ao complexo sucroenergético o lugar proeminente que já alcançou dentro do agronegócio brasileiro. O acordo recém-assinado entre o Brasil e os Estados Unidos para reduzir a emissão de gases de efeito estufa é visto pela ASB como um sinal positivo para a revalorização do complexo, já que reabre a possível ampliação do consumo de etanol naquele país.

Entre 2003 e 2014, a agroindústria canavieira passou por uma grande transformação, preparada pelo conjunto de mudanças nos planos institucional, econômico e organizacional vivenciadas durante toda a década de 1990, que estiveram condicionadas por grandes reviravoltas no âmbito externo e na economia brasileira como um todo. Nossa pesquisa permitiu observar de maneira detalhada todos estes processos, prestando especial atenção ao ciclo de expansão e investimentos que condensou o sentido das reformas e se traduziu como ‘internacionalização’ e ‘desnacionalização’ da ASB, na medida em que ela não apenas passou a operar como parte de circuitos globais de acumulação, mas também foi incorporada por grandes capitais estrangeiros, que acabaram com a primazia dos capitais agroindustriais consolidados na atividade ao longo do século XX. Portanto, ao olhar para a agroindústria de açúcar e álcool, é fundamental entender que já não se trata mais de um setor de características ‘tradicionais’, desde o ponto de vista do controle patrimonial e as dinâmicas de acumulação que o atravessam, mesmo quando as relações sociais de produção e a concentração da propriedade fundiária, permaneçam praticamente as mesmas. Esta questão tem evidentes consequências políticas, econômicas e sociais, muito em particular, para compreender as novas dimensões da relação entre o Estado e os produtores sucroenergéticos que hoje dominam o setor.

A finalização da nossa pesquisa traz à tona o diagnóstico do Peter Eisenberg depois dele ter analisado todo o longo ciclo de modernização da indústria açucareira em Pernambuco durante o século XIX na transição para o século XX. Naquela ocasião, segundo o autor, os generosos subsídios governamentais “facilitaram o esforço para mobilizar e modernizar a economia do açúcar” (EISENBERG, 1977, p. 111) e tinham como único objetivo promover o estabelecimento de grandes e modernos engenhos centrais, contudo, este processo de modernização, que envolveu capitalização, reorganização e abolição do trabalho escravo, não trouxe mudanças reais na estrutura social tradicional, tendo apenas permitido absorver os impactos que os mercados externos desfavoráveis tiveram sobre a classe dos produtores de

¹⁷³ Há uma tendência na indústria para adotar os plásticos produzidos a partir da cana-de-açúcar como uma prática ‘verde’, sustentável (um bom exemplo de “green capitalism”). É o caso da Coca-Cola, que divulgou no mês de julho de 2015 que utilizará uma garrafa 100% feita desse material, a chamada “PlantBottle” para todos seus produtos, sendo que toda a cana necessária para a produção das novas embalagens virá do Brasil, o que anuncia um aumento na produção para atender esse novo mercado. (JORNAL CANA [c], 2015)

açúcar, sem benefício algum para a massa de trabalhadores escravos ou ‘livres’ daquele período. (EISENBERG, 1977) Assim, tratou-se de um processo de “modernização sem mudança”, em que todos os ajustes e transformações verificados não atingiram o núcleo duro da estrutura de poder estabelecida.

Salvando todas as distâncias e proporções com o nosso objeto de pesquisa, sentimo-nos tentados a afirmar que os últimos vinte e cinco anos (desde a extinção do IAA até o presente) podem ser qualificados como um processo de ‘reforma sem mudança’ porque, não obstante as profundas transformações verificadas na ASB, suas características estruturais básicas permanecem não idênticas, mas sim muito parecidas com o que ela já foi em distintos momentos do passado. Assim,

- (i) Manteve-se inalterada a estreita vinculação entre a ASB e o Estado, reeditando sob novos arranjos uma estrutura de poder secular;
- (ii) A terra continua a ser a base do poder dos novos grupos multinacionais que dominam a ASB contemporânea, da mesma forma que no passado os grandes capitais açucareiros se formaram sobre a base da grande propriedade fundiária;
- (iii) O crédito público é o pivô central de todo o processo de expansão, revelando a dependência crônica da ASB dos recursos estatais para a realização de seus lucros, agora numa fase de internacionalização;
- (iv) A expansão do etanol leva à expansão da modernização sob os moldes de uma ‘revolução verde’ atualizada, caracterizada pelo desenvolvimento de biotecnologias e transgenia com o pacote de adubos e defensivos associado, visando quebrar a ‘barreira geográfica’ da lavoura canavieira;
- (v) Da mesma forma que no passado, a modernização desloca grande massa de trabalhadores e aumenta assim a sua exploração e a da própria natureza.

A internacionalização da ASB operada na década que vai de 2003 a 2014 foi possível pelo entrecruzamento dos interesses, recursos e capacidades do Estado e das frações do capital agroindustrial, comercial e financeiro engajadas na articulação setorial, que buscaram saídas para a crise dos anos 1990. Nesse esforço, nem sempre resultado de uma racionalidade explícita dos atores, foi sendo desenhado e legitimado um ‘novo’ arranjo para a permanência da agroindústria sucroenergética, disputando para dentro e fora do Estado recursos e influenciando tomadas de decisões em detrimento de outras possibilidades de desenvolvimento para o país, isto no contexto de um determinado projeto hegemônico que definiu a integração ao mercado mundial via a exportação de “commodities” como a fonte do dinamismo sistêmico.

Em particular, o período que analisamos mostra como o Estado é central no processo de internacionalização do complexo sucroalcooleiro contemporâneo e como o capital transnacional, agindo em função de estratégias de expansão geográfica à procura de complexos de recursos cada vez mais amplos, converge com os interesses e necessidades do próprio Estado brasileiro e dos capitalistas do setor, sendo estes movimentos constitutivos do dinamismo mostrado pela ASB e pela amplitude com que a entrada de capitais multinacionais atingiu um dos mais antigos segmentos da grande agricultura patronal. Trata-se de um conjunto de processos que se fundem na internacionalização produtiva que vivencia a grande agricultura no Brasil e no mundo, cuja interpretação requer do estabelecimento de múltiplas causalidades e da formulação de uma base analítica que atente para as dinâmicas externas e internas da economia e da política.

Contudo, como observamos no Capítulo III, a crise do setor é inegável e está em questão a possibilidade de que o etanol venha se transformar, efetivamente, numa “commodity” energética de peso na matriz energética mundial. Mesmo com uma entrada massiva de capital na ASB como a verificada neste estudo, é possível assistirmos a um processo de desinvestimento e saída de grandes “players” que se posicionaram no setor à espera de lucros significativos durante a fase de auge vivenciada entre 2003 e 2010. Cabe lembrar que o ajuste espaço-temporal, que move os capitalistas na direção de determinados complexos de recursos, bem pode motivá-los a abandonar seus investimentos quando a perspectiva de lucro diminui. Novos processos de fusão ou aquisição podem vir acontecer ou, pelo menos, um arrefecimento prolongado do ritmo dos investimentos, fazendo com que o horizonte imediato apresente incertezas sobre a possibilidade de o etanol ocupar o lugar que os representantes da ASB, em especial da UNICA como entidade de representação dos interesses patronais, lhe conferem.

Considerando o anterior, esperamos ter contribuído com a determinação das categorias fundamentais deste processo, com a compreensão de suas especificidades históricas e com a formulação de questões que nutram novas linhas de trabalho no futuro, nos permitindo perceber claramente o movimento do real para além das mistificações e simplificações que são tão comuns quando se fala em fenômenos e processos de escala global, que desafiam as categorias corriqueiras da análise social, política e econômica, atreladas à espacialidade restrita dos estados nacionais. Claramente, se trata de uma realidade em constante mutação, de maneira que será necessário continuar aprofundando e monitorando a evolução contraditória dos assuntos aqui tratados. A nossa pesquisa é, antes de qualquer coisa, uma tentativa para construir um marco adequado à análise do objeto de estudo, mas a realidade em si é muito mais vasta e demanda esforços continuados de interpretação para sermos capazes de vislumbrar as tendências e orientações futuras da agroindústria sucroenergética no Brasil.

BIBLIOGRAFIA (por capítulos)

INTRODUÇÃO

CAVALCANTI, Guilherme de Albuquerque. A dinâmica econômica do PNA: acumulação e crise 1975-1989. **Revista Brasileira de Energia**, São Paulo; v. 2, n. 1, 1992.

BIAGI Filho, Maurílio. O etanol rumo a 2020. In: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), **Agricultura e Abastecimento Alimentar. Políticas Públicas e Mercado Agrícola**. Brasília, 2009.

ORGANIZAÇÃO DE PLANTADORES DE CANA DA REGIÃO CENTRO-SUL DO BRASIL (ORPLANA) [a]. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.orplana.com.br/novosite/quem_somos.php> Acesso em: 23/12/2014.

RAMOS, Pedro. **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

SOARES, Alcides Ribeiro. **Um século de economia açucareira. Evolução da moderna agroindústria do açúcar em São Paulo, de 1877 a 1970**. 1ª edição. São Paulo: Clíper Editora, 2001.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origens e desenvolvimento**. 1ª edição. São Paulo: Editora HUCITEC, 2000.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [a]. **Moagem de cana-de-açúcar e produção de açúcar e etanol - safra2009/2010**. Disponível em: <<http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4&acao=visualizar&idTabela=1610&safra=2009%2F2010&estado=SP>> Acesso em: 23/12/2014.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [b]. **Histórico e Missão**. Disponível em: < <http://unica.com.br/unica/>> Acesso em: 05/01/2014.

CAPÍTULO I

ARRIGHI, Giovanni. **The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of our Time**. 1º edição. New York: Verso, 1994.

ARRIGHI, Giovanni; MOORE, Jason W. Capitalist Development in World Historical Perspective. In: ALBRITTON, Robert et. al. (ed.). **Phases of Capitalist Development. Boom, Crises and Globalizations**. 1º edição. London, 2001.

BRAUDEL, Fernand. **Civilization and Capitalism. 15th – 18th Century. The Wheels of Commerce**. 1º edição. William Collins Sons & Co. Ltd., London, 1983 [1979].

BRAUDEL, Fernand. **Civilization and Capitalism. 15th – 18th Century. The Perspective of The World.** 1ª edição. William Collins Sons & Co. Ltd., London, 1984 [1979].

CASTELLS, Manuel. **A teoria marxista das crises econômicas e as transformações do capitalismo.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MELLO, Alex Fiuza de. **Capitalismo e mundialização em Marx.** 1ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

DELGADO, Nelson Giordano. **O regime de Bretton Woods para o comércio mundial. Origens, instituições e significado.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2009.

FIORI, José Luís. **O Poder Global: a nova geopolítica das nações.** 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

GILL, Stephen (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

HARVEY, David. **The New Imperialism.** 1ª edição. New York: Oxford University Press, 2003.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2ª edição. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. **Os limites do capital.** 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HEINRICH BOLL STIFTUNG (HBS); ETC GROUP. **Os senhores da biomassa lutam para controlar a economia verde.** Alemanha / Canada: HBS & ETC Group, 2012.

HILFERDING, Rudolf. **Finance capital. A study of the latest phase of capitalist development.** 1ª edição. London: Routledge & Kegan Paul, 1981 [1910].

HOBBSBAWM, Eric. **Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991.** 2ª edição. London: Abacus, 1995.

MAHONEY, James. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 36, n. 1, p. 111-141.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARX, Karl. Introdução à Crítica da Economia Política. In: GIANNOTTI, José Arthur (Org.) **Marx. Os pensadores.** 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl. **Capital. A Critique of Political Economy. Volume I.** London: Penguin Books, 1976 [1867].

MARX, Karl. **Capital. A Critique of Political Economy. Volume III.** London: Penguin Books, 1981 [1867].

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2007 [1845-1846].

MARX, Karl. **Grundrisse**. 1º edição em português. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2011 [1857-1858].

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1ª edição revista/3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2014 [1848].

MICHALET, Charles-Albert. **O capitalismo mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MICHALET, Charles-Albert. **O que é a mundialização?** São Paulo: Loyola, 2003.

NÓVOA, Jorge; BALANCO, Paulo. O estágio último do capital. A crise e a dominação do capital financeiro no mundo. **Cadernos CRH**. Salvador, v. 26, n. 67, jan/abr. 2013. Disponível em : < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000100007&lang=pt> Acesso em: 10/01/2015.

JESSOP, Bob. **The Capitalist State: Marxist Theories and Methods**. Oxford: Robertson & Company Ltd., 1982.

JESSOP, Bob. Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. In: SIMON, Clark (Ed.), **The State Debate**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1991.

JESSOP, Bob. **The future of the Capitalist State**. Cambridge/Oxford: Polity Press/Blackwell Publishing Ltd., 2002.

JESSOP, Bob. Spatial Fixes, Temporal Fixes, and Spatio-Temporal Fixes. In: Castree, N. e Gregory, D. (Eds.), **David Harvey: a Critical Reader**. Oxford: Blackwell, 142-66, 2006.

JESSOP, Bob. **State Power. A Strategic-Relational Approach**. Cambridge: Polity Press, 2008.

OGUZ, Sebnem. **Reconsidering globalization as the internationalization of capital: implications for understanding state restructuring**. In: Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Panel “State Restructuring and Social Transformation: Confronting Neoliberalism.” London: University of Western Ontario, 2005. Disponível em: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/oguz.pdf>> Acesso em: 15/02/2013.

PALLOIX, Christian. **L'internationalisation du capital. Éléments critiques**. 1ª edição. Paris: François Maspero, 1975.

POULANTZAS, Nicos. **State, Power and Socialism**. 1º edition. London: Verso, 2000 [1978].

RAMIRES, Júlio C. L. As corporações multinacionais e a organização espacial: uma introdução. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 103-112, jan/mar. 1989.

ROCHA, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **State Capacities, Democracy and Development**

Projects in Contemporary Brazil. Texto apresentado no 23º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciências Políticas, Montreal, julho 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/8457184/State_Capacities_Democracy_and_Development_Projects_in_Contemporary_Brazil> Acesso em: 26/07/2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e políticas de uma energia alternativa. O caso do Pró-Álcool.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1993.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages.** Princeton: Princeton University Press, 2008.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SPOSITO, Eliseu Savério; SANTOS, Leandro Bruno. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras.** 1º edição. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Inward and outward foreign direct investment stock, annual, 1980-2013.** Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em: 08/03/2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Essential Wallerstein.** 1º edição. New York: The New Press, 2000.

CAPÍTULO II

ARRIGHI, Giovanni; MOORE, Jason W. Capitalist Development in World Historical Perspective. In: ALBRITTON, Robert et. al. (Eds.). **Phases of Capitalist Development. Boom, Crises and Globalizations.** 1ª edição. London, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS (ABAG). **Agribusiness brasileiro: a história.** São Paulo: ABAG, 2002.

BACCARIN, José Giacomo. A Constituição da Nova Regulamentação Sucroalcooleira. **Cadernos do CEAM**, Universidade de Brasília (UNB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI), Brasília, n. 22, ano V, 2005.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES); CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Bioetanol de cana-de-açúcar: energia para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS [a]. Legislação informatizada. **Decreto nº 2.687, de 6 de novembro de 1875.** Publicação original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2687-6-novembro-1875-549775-publicacaooriginal-65293-pl.html>> Acesso em: 18/01/2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS [b]. Legislação informatizada. **Decreto Lei nº 1.266, de 26 de março de 1973.** Publicação original. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1266-26-marco-1973-375583-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 24/01/2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS [c]. Legislação informatizada. **Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975.** Institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras Providências. Publicação original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 24/01/2015.

BRASIL. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira. Cana de Açúcar. Safra 2012/2013.** Terceiro Levantamento. Brasília, dez. 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_12_12_10_34_43_boletim_cana_portugues_12_2012.pdf> Acesso em: 07/01/2015.

BRASIL. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira. Cana de Açúcar. Safra 2014/2015.** Terceiro Levantamento. Brasília, dez. 2014. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_12_19_09_02_49_boletim_cana_portugues_-_3o_lev_-_2014-15.pdf> Acesso em: 07/01/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [a], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 22.789, de 1º de junho de 1933.** Crea o Instituto de Assucar e do Alcool e da outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22789impresao.htm> Acesso em: 18/01/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [b], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 1.186, de 27 de agosto de 1971.** Concede estímulos à fusão, incorporação e realocação de unidades industriais açucareiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1186.htm> Acesso em: 25/01/2015.

BELIK, Walter; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Desregulamentação estatal e novas estratégias competitivas da agroindústria canavieira em São Paulo. In: DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz e SHIKIDA, Pery Francisco Assis (Orgs.) **Agroindústria Canavieira no Brasil. Evolução, Desenvolvimento e Desafios.** 1ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

BURLAMAQUI, Leonardo; DE SOUZA, José A. P.; BARBOSA-FILHO, Nelson H. **The Rise and Halt of Economic Development in Brazil, 1945-2004. Industrial catching-up, Institutional Innovation and Financial Fragility.** Paper draft prepared for the WIDER project "Institutions and Economic Development: Theory, History and Contemporary Experiences." March, 9, 2005.

CASTRO, Fabio Antonio de. **A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992).** Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

CAVALCANTI, Guilherme de Albuquerque. A dinâmica econômica do PNA: acumulação e crise 1975-1989. **Revista Brasileira de Energia**, São Paulo; v. 2, n. 1, 1992.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e Agricultura no Brasil**. 1ª edição. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 2001.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. 1ª edição. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2012.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz; ZILBERMAN, David. **Production of Ethanol from Sugarcane in Brazil. From State Intervention to Free Market**. 1ª edição. London: Springer / FAPESP, 2014.

EISENBERG, Peter L. **Modernização sem mudança. A indústria açucareira em Pernambuco 1840-1910**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ESTADOS UNIDOS. UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA), FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE. **Sugar, World Markets and Trade**. Disponível em: < <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/Sugar.pdf> > Acesso em: 06/01/2015.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 [1958].

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. 1ª edição. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial como etapa e via de desenvolvimento da agricultura. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 3, julho-setembro 1982.

HARVEY, David. **The New Imperialism**. 1ª edição. New York: Oxford University Press, 2003.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e milagre econômico. In: GAMBIAGI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

HOBSBAWM, Eric. **Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991**. 2ª edição. London: Abacus, 1995.

IANNI, Otávio. **Estado e capitalismo**. 2ª edição/1ª reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

KAGEYAMA, Ângela; Silva, Graziano da. **O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais**. Campinas: UNICAMP, 1987.

LEITE, Sérgio P. **Estratégias agroindustriais, padrão agrário e dinâmica intersetorial**. São Paulo: UNESP, Faculdade de Ciências e Letras. Rascunho, N. 7., 1990.

LEITE, Sérgio P. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. **Estudos sociedade e agricultura**. Rio de Janeiro; v. 13, n. 2, 2005.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 23, março de 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000100003&script=sci_arttext#tx15
Acesso em: 10/07/2015.

MARX, Karl. **Grundrisse**. 1º edição em português. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2011 [1857-1858].

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1ª edição revista/3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2014 [1848].

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio (Contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira)**. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975.

MENDONÇA, Maria Luisa. **Monopólio da terra no Brasil: impactos da expansão de monocultivos para a produção de agrocombustíveis**. São Paulo: Rede Justiça e Direitos Humanos / Comissão Pastoral da Terra, 2010.

MENDONÇA, Maria Luisa Ferreira de. **Modo capitalista de produção e agricultura: a construção do conceito de *agronegócio***. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MÜLLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 2/2, n. 6, abril-junho 1982.

MÜLLER, Geraldo. Insistindo na recência do complexo agroindustrial brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 3, n. 2, abril-junho 1983.

NEVES, Marco Fava; TROMBIN, Vinícius Gustavo. **A dimensão do setor sucroenergético: mapeamento e quantificação da safra 2013/2014**. Ribeirão Preto: Markestrat, Fundace, FEA-RP/USP, 2014.

NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)**. 4ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1986 [1979].

OLIVEIRA, Anesino Cardoso de. **Trabalho temporário: bóias-frias na agroindústria canavieira no município de Inhumas-GO**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Goiânia: Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2014.

PRADO Júnior, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23ª edição/9ª reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006 [1942].

RAMOS, Pedro. **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro [a]. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: RAMOS, Pedro (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro. Políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: MDA, 2007.

RAMOS, Pedro [b]. **Os mercados mundiais de açúcar e a evolução da agroindústria canavieira do Brasil entre 1930 e 1980: do açúcar ao álcool para o mercado interno**. São Paulo: Revista de Economia Aplicada, v. 11, n. 4., p. 559-585, out./dez. 2007.

RENEWABLE FUEL ASSOCIATION. **World Fuel Ethanol Production**. Disponível em: <<http://ethanolrfa.org/pages/World-Fuel-Ethanol-Production>> Acesso em: 07/01/2015.

SAMPAIO, Plínio. **Capital estrangeiro e agricultura no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 1ª edição. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e políticas de uma energia alternativa. O caso do PNA**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1993.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SOARES, Alcides Ribeiro. **Um século de economia açucareira. Evolução da moderna agroindústria do açúcar em São Paulo, de 1877 a 1970**. 1ª edição. São Paulo: Clíper Editora, 2001.

SPOSITO, Eliseu Savério; SANTOS, Leandro Bruno. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras**. 1º edição. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origens e desenvolvimento**. 1ª edição. São Paulo: Editora HUCITEC, 2000.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)**. 1ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 3, n. 2, abril-junho 1983.

TOLEDO, Vera Vilhena de; GANCHO, Cândida Vilares. **Verdes canaviais**. 2ª edição/7ª reimpressão. São Paulo: Editora Moderna Ltda., 2003.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [a]. **Setor Sucroenergético. FAQ**. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/faq/>> Acesso em: 07/01/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [b]. **Moagem de cana-de-açúcar e produção de açúcar e etanol, safra 2012/2013**. Disponível em: <[http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4&acao=visualizar&idTabela=1610&safra=2012%2F2013&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%](http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4&acao=visualizar&idTabela=1610&safra=2012%2F2013&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2C)>

[2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR>](#) Acesso em: 07/01/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [c]. **Área plantada com cana de açúcar, 1980-2012.** Disponível em: < <http://www.unicadata.com.br/historico-de-area-ibge.php?idMn=33&tipoHistorico=5&acao=visualizar&idTabela=1522&produto=%C3%81rea+Plantada&anoIni=1980&anoFim=2012&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR>> Acesso em: 20/01/2015.

VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Complexo agroindustrial canavieiro - **Análise do Processo de evolução e consolidação tecnológica de 1930 a 2000: Implicações para a estruturação e dinâmica dos Campos Organizacionais no Complexo Agroindustrial Canavieiro.** Série Pesquisa no. 58. Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Piracicaba, Esalq/USP, 2006.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-Guerra. In: GAMBIAI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GAMBIAI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

WILKINSON, John; HERRERA, Selena. **Os agrocombustíveis no Brasil: quais as perspectivas para o campo?** Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2008.

CAPÍTULO III

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). **World Energy Outlook 2013. Sumário.** Disponível em: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlook2013ExecutiveSummaryPortugueseversion.pdf> Acesso em: 06/023/2015.

AGRONLINE NOTÍCIAS. **SP – Crystalsev vive fase de “desmanche”.** Disponível em: <<http://www.agronline.com.br/agronoticias/noticia.php?id+=12427>> Acesso em: 05/11/2009.

ARAÚJO, José Roberto Gomes Carla. Dívida do setor sucroalcooleiro ultrapassa R\$ 60 bi. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/namidia/17629673920330985536/divida-do-setor-sucroalcooleiro-ultrapassa-r-por-cento2460-bi/>> Acesso em: 05/04/2015.

ARRIGHI, Giovanni; MOORE, Jason W. Capitalist Development in World Historical Perspective. In: ALBRITTON, Robert et. al. (Eds.). **Phases of Capitalist Development. Boom, Crises and Globalizations.** 1ª edição. London, 2001.

ASSIS, Wendell Ficher. O Moderno Arcaísmo Nacional: investimento estrangeiro direto e expropriação territorial no agronegócio canavieiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 02, p. 285-302, abr./jun. 2014.

BANCO ITAÚ BBA. **Panorama do setor de açúcar e álcool**. Alexandre Enrico Figliolino (consultor). Agosto 2012.

BATISTA, Fabiana. Monsanto põe à venda fatia de negócio de cana. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, 24/09/2013. Disponível em: <http://www.novacana.com/n/industria/monsanto-poe-venda-fatia-negocio-cana-240913/?kmi=gerardocerdasv@gmail.com&utm_source=Etanol&utm_campaign=c818a4e50e-Analise_mercado_etanol_Set_24_2013&utm_medium=email&utm_term=0_9fda3940f1-c818a4e50e-71060757> Acesso em: 24/09/2013.

BATISTA, Fabiana. Grupo seletto de usinas tradicionais dribla crise. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, 09/06/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/4084916/grupo-seleto-de-usinas-tradicionais-dribla-crise>> Acesso em: 25/07/2015.

BATISTA, Fabiana; MEIBAK, Daniela. RAIZEN tem lucro de R\$314 milhões no 3º trimestre do exercício 2014/2015. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, 12/02/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3908426/raizen-tem-lucro-de-r-314-milhoes-no-3> Acesso em: 10/05/2015.

BIAGI Filho, Maurílio. O etanol rumo a 2020. In: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), **Agricultura e Abastecimento Alimentar. Políticas Públicas e Mercado Agrícola**. Brasília, 2009.

BITTENCOURT, Geraldo Moreira; FONTES, Rosa Maria Oliveira; CAMPOS, Antônio Carvalho. Determinantes das exportações brasileiras de etanol. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXI, nº 4, out./nov./dez. 2012.

BOLSA DE MERCADOS, VALORES & FUTUROS / BOVESPA (BM&FBOVESPA). [a] **Perfil e histórico**, 2015. Disponível em: <<http://ri.bmfbovespa.com.br/static/ptb/perfil-historico.asp?idioma=ptb>> Acesso em: 24/07/2015.

BOLSA DE MERCADOS, VALORES & FUTUROS / BOVESPA (BM&FBOVESPA). [b]. **CME Group e BM&FBOVESPA**, 2015. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/a-bmfbovespa/parceria-estrategica-cmegroup/parceria-estrategica-cmegroup.aspx?idioma=pt-br>> Acesso em: 25/07/2015.

BORRAS JR., Saturnino M.; McMICHAEL, Philip; SCOONES, Ian. The politics of biofuels, land and agrarian change: editors' introduction. **Journal of Peasant Studies**, n. 37, v. 4, p. 575-592, set. 2010.

BRAUDEL, Fernand. **Civilization and Capitalism. 15th – 18th Century. The Wheels of Commerce**. 1ª edição. William Collins Sons & Co. Ltd., London, 1983 [1979].

BORRAS JR., Saturnino M. et. al. Towards understanding the politics of flex crops and commodities: implications for research and policy advocacy. Transnational Institute (TNI),

Agrarian Justice Program, **Think Piece Series on Flex Crops & Commodities**, Amsterdam, n. 1, jun. 2014

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX). **As exportações brasileiras e o ciclo de commodities: tendências recentes e perspectivas**. Brasília: APEX, 2011.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. **Importações e exportações de petróleo e derivados, 2000-2015**. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/petroleo-importacoes-exportacoes/resource/c1d2e21c-1113-4bbf-bc29-fa9da9a8797f>> Acesso em: 15/03/2015.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 1.289, de 20 de março de 1987**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1987/pdf/res_1289_v21_P.pdf>. Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 2.689, de 26 de janeiro de 2000**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2000/pdf/res_2689_v3_P.pdf> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Exposição de Motivos nº 311, de 23 de agosto de 1995**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/manuais/sisorf/externo/Manual/11%20Base%20legal%20e%20regulamentar/11-09%20Outros%20documentos/11-09-020%20Documentos/11-09-020-001%20Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos%20311.htm>> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Capitais Brasileiros no Exterior**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>> Acesso em: 08/02/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Anual 2013**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/RelAnual/ra2013/RA_2013.pdf> Acesso em: 06/02/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), BNDES Participações S.A. (BNDESPAR). **Balacetes patrimoniais em 30 de setembro de 2014**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/0914_BalMensal_bpar.pdf> Acesso em: 06/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [a], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11638.htm> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [b], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [c], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm> Acesso em: 08/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [d], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [e], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.457, de 05 de maio de 1997.** Altera dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações e da Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9457.htm> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [f], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.995, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários, nas matérias reservadas a decreto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3995.htm> Acesso em: 02/07/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [g], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm> Acesso em: 22/02/2015.

BRASIL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CMV) [a]. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/atos/leis/lei10303.asp>> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CMV) [b]. **Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002.** Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/atos/leis/lei10411.asp>> Acesso em: 07/02/2015.

BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Agência EMBRAPA de Informação Tecnológica, 2015. **Mercado interno de açúcar.**

Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar/arvore/CONTAG01_112_22122006154842.html> Acesso em: 05/04/2015.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Contexto mundial e preço do petróleo: uma perspectiva d longo prazo**. Brasília: Brasília: Ministério de Minas e Energia (MME), 2008. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/Petroleo/Documents/Estudos_29/Contexto%20Mundial%20e%20Pre%C3%A7o%20do%20Petr%C3%B3leo%20Uma%20Vis%C3%A3o%20de%20Longo%20Prazo.pdf> Acesso em: 15/02/2015.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Balço energético nacional 2014**. Brasília: Ministério de Minas e Energia (MME), 2014. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2014.pdf> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). Programa de Investimento em Logística. **Destaques**, 2015. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/destaques1>> Acesso em: 24/07/2015.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 05/02/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), Divisão de Inteligência Comercial (DIC). **Estados Unidos: comércio exterior**. Brasília, 2015.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

CARNEIRO, Ricardo. A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas. Campinas: **Texto para discussão**, IE/UNICAMP, n. 90, out. 1999.

CARNEIRO, Ricardo. Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo. Campinas: **Texto para discussão**, IE/UNICAMP, n. 130, ago. 2007.

CARTA CAPITAL, REVISTA. **Sistema consolidado. Competição entre grandes sofisticadas comparações entre os bancos**. São Paulo, nov. / dez. 2014. Edição especial, nº 17.

CASTRO, Ana Célia. From Catching-Up To Knowledge Governance In The Brazilian Agribusiness. In: CASTRO, Ana Célia; BOSCHI, Renato (Coords.) **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, 2010.

CASTRO, Lavinia Barros de [a]. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República. In: GAMBIAGI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

CASTRO, Lavinia Barros de [b]. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GAMBIAGI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

CERDAS, Gerardo. Agrocombustíveis: las amenazas del imperialismo verde. **Anuario de Estudios Centroamericanos**, San José, v. 33-34, 2008, p. 111-152.

CERDAS, Gerardo. **A participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da produção de etanol na América Latina e no Caribe**. Relatório de pesquisa elaborado para Action Aid Brasil, 2011. No prelo.

CERDAS, Gerardo. **Os investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em infraestrutura, logística e energia, 2008-2014**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2015.

CINTRA, Maria Rita Vital Paganini. **A presença da China na América Latina no século XXI. Suas estratégias e o impacto dessa relação para países e setores específicos**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FARHI, Maryse. A crise financeira e o *global shadow banking system*. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 82, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000300002&script=sci_arttext> Acesso em: 11/01/2015.

COELHO, Tádzio Peters. **Projeto Grande Carajás. Trinta anos de desenvolvimento frustrado**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2014.

COLOMBINI, Iderley. **Estudo Brasil-China nos anos 2000**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). 2015. No prelo.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Santiago: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). **O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe**. Documento informativo, 2013.

CORRÊA, Domingos Sávio. **Fusões e aquisições nos segmentos carne bovina, óleo de soja e sucroalcooleiro**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COSAN. **Gestão responsável de terras**, 2015. Disponível em: <<http://cosan.com.br/pt-br/negocios/energia/radar>> Acesso em: 24/07/2015.

CROTTY, James. Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the “new financial architecture”. Cambridge. **Cambridge Journal of Economics**, n. 33, 2009, p. 563-580.

DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.111-125, 2010.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. 1ª edição. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2012.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz; ZILBERMAN, David. **Production of Ethanol from Sugarcane in Brazil. From State Intervention to Free Market.** 1ª edição. London: Springer / FAPESP, 2014.

DIXON, Adam. **The new geography of capitalism. Firms, Finance and Society.** 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2014.

EISENBERG, Peter L. **Modernização sem mudança. A indústria açucareira em Pernambuco 1840-1910.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ESTADOS UNIDOS. CME Group. **Produtos e futuros de ações.** Disponível em: <<https://www.cmegroup.com/pt/>> Acesso em: 08/02/2015.

EUROPEAN BIOFUELS TECHNOLOGY PLATFORM (EBTP). **Global biofuels – an overview.** Disponível em: <http://www.biofuelstp.eu/global_overview.html#marcom> Acesso em: 07/03/2015.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste; BALANCO, Paulo. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FIORI, José Luís. **O Poder Global: a nova geopolítica das nações.** 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FREITAS, Maria Cristina Penido de; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. Campinas. **Revista Economia e Sociedade**, n. 17, p. 81-111, dez. 2001.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras.** Rio de Janeiro: FDC, 2014.

GAMBIAGI, Fábio; ALMEIDA, Paulo Roberto. **Morte do Consenso de Washington? Os rumores a esse respeito parecem muito exagerados.** Rio de Janeiro: Textos para Discussão nº 103. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-103.pdf> Acesso em: 26/01/2015.

GAMBIAGI, Fábio et. al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea [1945-2010].** 2ª edição/11ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora / Campus Editora, 2011.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order.** 1ª edição. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GLOBAL BIOENERGY PARTNERSHIP (GBEP). **Renewables 2010. Global Status**

Report. Paris: GBEP, 2010. Disponível em: http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/1007_REN21_-_GSR_2010.pdf> Acesso em: 07/03/2015.

GLOBAL RENEWABLE FUEL ALLIANCE (GRFA). **Global Biofuel Mandates.** Disponível em: <http://globalrfa.org/biofuels-map/>>. Acesso em: 07/03/2015.

GLOBO, O. **Estrangeiros são a nova geração de usineiros.** Disponível em: <http://unica.com.br/na-midia/38837884920319033149/estrangeiros-sao-a-nova-geracao-de-usineiros>> Acesso em: 05/04/2015.

GRAIN. **Seized! The 2008 land grab for food and financial security.** GRAIN Briefing, 2008. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security>> Acesso em: 05/02/2015.

GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial como etapa e via de desenvolvimento da agricultura. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 3, julho-setembro 1982.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão nº 1610, Brasília, 2011.

HOBBSAWM, Eric. **Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991.** 2ª edição. London: Abacus, 1995.

HOLLANDER, Gail. Power is sweet: sugarcane in the global ethanol assemblage. **Journal of Peasant Studies**, United Kingdom, n. 37, v. 4, 699-721, set. 2010.

IGLESIAS, Roberto Magno; VEIGA, Pedro da Motta. **Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.** Rio de Janeiro: FUNCEX/BNDES, 2002.

JANK, Marcos. **A globalização e o setor sucroenergético brasileiro.** Disponível em: <http://unica.com.br/busca.php?s=A+globaliza%C3%A7%C3%A3o+e+o+setor+sucroenerg%C3%A9tico+brasileiro>> Acesso em: 05/04/2015.

JESSOP, Bob. Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. In: SIMON, Clark (Ed.), **The State Debate.** Hampshire: Palgrave Macmillan, 1991.

JESSOP, Bob. **State Power. A Strategic-Relational Approach.** Cambridge: Polity Press, 2008.

JORNAL CANA. **Perdas com derivativos nas usinas atingem até R\$ 4 bi.** Disponível em: <http://www.jornalcana.com.br/perdas-com-derivativos-nas-usinas-atingem-ate-r-4-bi/>> Acesso em: 10/04/2015.

KAGEYAMA, Ângela; Silva, José Graziano. **O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais.** Campinas: UNICAMP, 1987.

LAMUCCI, Sérgio. Queda das commodities e alta dos juros globais desafiam América Latina. **Valor Econômico**, São Paulo, edição digital 05 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3806502/queda-das-commodities-e-alta-dos-juros-globais-desafiam-america-latina>> Acesso em: 22/02/2015.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões**. 1ª edição/4ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

LOGUM LOGÍSTICA S.A. **Sistema Logístico de Etanol**. Disponível em: <<http://www.logum.com.br/php/quem-somos.php>> Acesso em: 05/04/2015.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo (1977). **Ruy Mauro Marini. Escritos**. Universidad Autónoma de México (UNAM). Disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/052_acumulacion_subimperialismo.html Acesso em: 08/02/2015.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 23, março de 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000100003&script=sci_arttext#tx15 Acesso em: 10/07/2015.

MENDONÇA, Maria Luisa (Org.). **Monopólio da terra no Brasil. Impactos da expansão de monocultivos para a produção agrocombustíveis**. 1ª edição. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010.

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Brasil: estratégias de aglomeração. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MÜLLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 2/2, n. 6, abril-junho 1982.

MÜLLER, Geraldo. Insistindo na recência do complexo agroindustrial brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 3, n. 2, abril-junho 1983.

NOVA CANA [a]. **História da legislação sobre etanol**. Disponível em: <<http://www.novacana.com/etanol/historia-legislacao>> Acesso em: 20/03/2015.

NOVA CANA [b]. **País pode deixar de processar 50 milhões de toneladas de cana-de-açúcar anuais devido à crise**. Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/cana/mercado/pais-processar-cana-crise-140314>> Acesso em: 05/04/2015.

NOVA CANA [c]. **Itaú BBA: dívida do setor de açúcar e etanol sobe para R\$ 50,5 bilhões**. Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/industria/financeiro/itau-bba-divida-setor-acucar-etanol-50-bilhoes-240415/>> Acesso em: 01/05/2015.

NÓVOA, Jorge; BALANCO, Paulo. O estágio último do capital. A crise e a dominação do capital financeiro no mundo. **Cadernos CRH**. Salvador, v. 26, n. 67, jan/abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000100007&lang=pt> Acesso em: 10/01/2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Towards Green Growth. A summary for policy makers**, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>> Acesso em: 06/03/2015.

PAINCEIRA, Juan Pablo; CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa na América Latina: os impactos sobre Brasil, México e Argentina**. Texto para Discussão n. 004, Instituto de Economia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao/1219-textos-para-discussao-2002>> Acesso em: 06/02/2015.

PALLEY, Thomas I. **The Rise and Fall of Export-led Growth**. Working Paper n° 675. Levy Economics Institute. New York, jul. 2011. Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_675.pdf> Acesso em: 05/02/2015.

PEREIRA, Elenita Malta. **O ouro negro: Petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2ª metade do século XX**. Maranhão: Revista Outros Tempos, Universidade Estadual de Maranhão, v. 5, n. 6, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.outrostempos.uema.br/vol5.6/art.4.pdf>> Acesso em: 11/01/2015.

PINTO, Eduardo Costa. **A dinâmica dos Recursos Naturais no Mercosul na década de 2000: “efeito China”, estrutura produtiva, comércio e investimento estrangeiro**. Texto para Discussão n. 005, Instituto de Economia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication**, 2011. Disponível em: <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf> Acesso em: 06/03/2015.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (PwC). **Fusões e aquisições no Brasil**. Dezembro 2011. Disponível em: <<http://www.pwc.com.br/pt/estudos-pesquisas/assets/relatorio-mea-dezembro-2011-1.pdf>> Acesso em: 08/02/2015.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (PwC). **Fusões e aquisições no Brasil**. Dezembro 2012. Disponível em: <<http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/fusoes-aquisicoes/relatorio-mea-dezembro-2012.pdf>> Acesso em: 08/02/2015.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (PwC). **Fusões e aquisições no Brasil**. Dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/fusoes-aquisicoes/fusoes-aquisicoes-dezembro-2013.pdf>> Acesso em: 08/02/2015.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (PwC). **Fusões e aquisições no Brasil**. Dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/fusoes-aquisicoes/fusoes-aquisicoes-dezembro-14.pdf>> Acesso em: 08/02/2015.

RAMOS, Pedro. **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: RAMOS, Pedro (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e

Desenvolvimento Agrário Rural (NEAD), 2007.

REDE GLOBO. Jornal Nacional. **Fechamento de usinas de açúcar e álcool no interior de SP afeta economia das cidades.** Disponível em: <<http://globov.globo.com/rede-globo/jornal-nacional/v/fechamento-de-usinas-de-acucar-e-alcool-no-interior-de-sp-afeta-economia-das-cidades/3870749/>> Acesso em: 05/01/2015.

ROCHA, André. **Mercado de capitais brasileiro: avanços e retrocessos.** Valor Econômico, 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/valor-investe/o-estrategista/3055586/mercado-de-capitais-brasileiro-avancos-e-retrocessos>. Acesso em: 09/02/2015.

SANTOS, Edilene Santana. Impactos do início da harmonização contábil internacional (Lei 11.638/07) nos resultados das empresas abertas. **Revista de Administração de Empresas**, Fundação Getúlio Vargas (RAE-eletrônica), São Paulo, v. 9, n. 1, Art. 5, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=5589&Secao=ARTIGO_OS&Volume=9&Numero=1&Ano=2010> Acesso em: 08/02/2015.

SANTOS, Cristina. **Influência da adoção do carro flex fuel na estratégia competitiva dos distribuidores de combustíveis.** Dissertação (Mestrado). Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages.** 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 2008.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SASSEN, Saskia. Land grabs today: Feeding the disassembling of National Territory. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 25-46, fev. 2013.

SAUER, Sérgio; Leite, Sérgio P. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. In: **Journal of Peasant Studies**, n. 3-4, v. 39, p. 873-898, jul-oct. 2012.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos internacionais do Brasil. A internacionalização do etanol e do biodiesel.** Rio de Janeiro: FASE, 2012.

SPOSITO, Eliseu Savério; SANTOS, Leandro Bruno. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras.** 1º edição. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

STRANGE, Susan. **Casino Capitalism.** 2º edition. Manchester: Manchester University Press, 1997 [1986].

SZMRECSÁNYI, Tamás. Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 3, n. 2, abril-junho 1983.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: **Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TOLMASQUIN, Maurício; GUERREIRO, Amílcar; GORINI, Ricardo. Matriz energética brasileira, uma prospectiva. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 79, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 21/03/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [a]. **O nó cego**. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/clipping/show.asp?cppCode=A58BEB2C-33E1-4298-B5BAD098449EE5B7>> Acesso em: 05/06/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR [b]. **Receita líquida da COSAN alcança 30 bilhões**. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/unica-na-midia/263681892036500164/receita-liquida-da-cosan-alcanca-r-por-cento24-30-bilhoes> /> Acesso em: 17/09/2013.

UNMÜBIG, Barbara; SACHS, Wolfgang; FATHEUER, Thomas. **Crítica à Economia Verde. Impulsos para um Futuro Socioambiental Justo**. Série Ecologia n. 22. Rio de Janeiro: Henrich Böll Stiftung, 1992.

WILLIAMSON, John. **The Washington Consensus as Policy Prescription for Development**. Institute for International Economics, 2004. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>> Acesso em: 26/01/2015.

WILKINSON, John; HERRERA, Selena. **Biofuels in Brazil: debates and impacts**. In: **Journal of Peasant Studies**, v. 37, n° 4. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2010.

WORLDWATCH INSTITUTE, **Biofuel production declines**. Disponível em: <<http://www.worldwatch.org/biofuel-production-declines-0>> Acesso em: 07/03/2015.

XAVIER, Carlos Vinícius; PITTA, Fábio; MENDONÇA, Maria Luísa. **Monopólio na produção de etanol no Brasil. A fusão COSAN-SHELL**. 1ª edição. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2011.

XAVIER, Carlos Vinícius; PITTA, Fábio; MENDONÇA, Maria Luísa. **The Sugarcane Industry and the Global Economic Crisis**. 1º edition. São Paulo: Network for Social Justice and Human Rights, 2012.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Espaços públicos e políticas públicas para a agricultura no Brasil: entre a agricultura familiar e o agronegócio**. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. 2013, Araraquara, São Paulo, UNESP. Disponível em: <<http://www.flcar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st04-trab-aceito-0523-13.pdf>> Acesso em: 16/07/2015.

CAPÍTULO IV

ADECOAGRO [a]. **Corporate Profile.** Disponível em: <http://www.adecoagro.com/DinamicPage.aspx?midpid=9&mimid=12&miid=12> Acesso em: 18/04/2015.

ADECOAGRO [b]. **Institutional presentation.** Disponível em: <http://ir.adecoagro.com/%5CDownload%5C20150320013908.pdf>> Acesso em: 18/04/2015.

ALMEIDA, Mónica. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.** Tese (Doutorado em História Social) Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

BACCARIN, José Giacomo. A Constituição da Nova Regulamentação Sucroalcooleira. **Cadernos do CEAM**, Universidade de Brasília (UNB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI), Brasília, n. 22, ano V, 2005.

BARROS, Bettina. Lucro global da BUNGE mais que dobrou no ano passado. **Jornal Valor Econômico.** São Paulo, 13/02/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/3910570/lucro-global-da-bunge-mais-que-dobrou-no-ano-passado>> Acesso em: 10/05/2015.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo; DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2 (86), abr./jun. 2002. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/86-9.pdf>> Acesso em: 23/03/2015.

BATISTA, Fabiana. Petroleiras assumem 8,3% da moagem de cana. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 14/03/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/876925/petroleiras-assumem-83-da-moagem-de-cana>> Acesso em: 18/04/2015.

BATISTA, Fabiana. RAIZEN começará produzir em 2016 sua segunda planta de etanol celulósico. **Jornal Valor Econômico.** São Paulo, 18/12/2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/3828278/raizen-comecara-construir-em-2016-sua-segunda-planta-de-etanol-celulosico>> Acesso em: 18/04/2015.

BATISTA, Fabiana [a]. Cogeração garante caixa às usinas da CARGILL. **Jornal Valor Econômico.** São Paulo, 06/01/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/3845562/cogeracao-garante-caixa-usinas-da-cargill>> Acesso em: 13/04/2015.

BATISTA, Fabiana [b]. CARGILL e USJ dão largada ao etanol de milho em GO. **Jornal Valor Econômico.** São Paulo, 09/03/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/3942676/cargill-e-usj-dao-largada-ao-etanol-de-milho-em-go>> Acesso em: 13/04/2015.

BATISTA, Fabiana [c]. Biosev processa 28,3 milhões de toneladas de cana em 2014/2015. **Jornal Valor Econômico.** São Paulo, 08/04/2015. Disponível em:

<www.valor.com.br/agro/3998002/biosev-processa-283-milhoes-de-toneladas-de-cana-em-201415> Acesso em: 17/04/2015.

BELIK, Walter; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Desregulamentação estatal e novas estratégias competitivas da agroindústria canavieira em São Paulo. In: DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz e SHIKIDA, Pery Francisco Assis (Orgs.) **Agroindústria Canavieira no Brasil. Evolução, desenvolvimento e desafios**. 1ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

BRASIL. CASA CIVIL [a], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm> Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [b], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.401, de 21 de dezembro de 1987**. Proíbe a utilização de recursos do Tesouro Nacional em operações de compra e venda de açúcar de produção nacional, para fins de exportação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2401.htm> Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [c], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.437, de 24 de maio de 1988**. Altera a redação do art. 1º do Decreto-lei nº 2.401, de 21 de dezembro de 1987, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2437.htm#art1> Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [d], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 99.240, de 07 de maio de 1990**. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99240.htm> Acesso em: 20/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [e], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 99.288, de 06 de junho de 1990**. Transfere atribuições, e competência, do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), e de seus órgãos, para a Secretaria do Desenvolvimento Regional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99288.htm#art5> Acesso em: 20/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [f], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto s/nº, de 20 de abril de 1993**. Cria Comissão Interministerial para reexame da participação do álcool na Matriz Energética Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1993/Dnn1494.htm> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [g], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto s/nº, de 27 de outubro de 1993**. Constitui, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, a Comissão Interministerial do Alcool (CINAL), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1993/dnn1804.htm> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [h], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto s/nº, de 12 de setembro de 1995**. Transfere para o âmbito do Ministério da Indústria, do Comércio e do

Turismo a Comissão Interministerial do Álcool (CINAL), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1995/Dnn3323.htm> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [i], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto s/nº, de 21 de agosto de 1997**. Cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1997/Dnn5652.htm#art8> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [j], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.159, de 01 de setembro de 1999**. Altera dispositivos do Decreto de 21 de agosto de 1997, que cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3159.htm > Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [k], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.546, de 17 de agosto de 2000**. Cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3546.htm#art4> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [l], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.890, de 17 de julho de 2001**. Regulamenta a administração dos recursos a que se refere o art. 13, inciso II, da Lei nº 4.452, de 05 de novembro de 1964, dispõe sobre a gestão de programas e de operações relativos ao setor agroindustrial canavieiro, a administração dos recursos financeiros utilizados, altera o sistema de deliberação do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3890.htm > Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [m], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 4.267, de 12 de junho de 2002**. Regulamenta os artigos 7º e 8º da Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, altera o sistema de deliberação do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4267.htm > Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [n], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm> Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [o], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993**. Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8723.htm> Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)

[a]. **Portaria nº 154, de 02 de julho de 2004. Cria a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Álcool.** Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>> Acesso em: 03/04/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) [b]. **Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2006. Cria e regulamenta a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Álcool.** Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>> Acesso em: 03/04/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) [c]. **Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Álcool. Atas das reuniões ordinárias nº 23, 24, 25, 26, 28.** Disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>> Acesso em: 01/04/2015.

BRASIL. PETRÓLEOS BRASILEIROS S.A. (PETROBRAS) [a]. **Relacionamento com investidores. Governança, capital social.** Disponível em: <<http://investidorpetrobras.com.br/pt/governanca/capital-social/>> Acesso em: 17/04/2015.

BRASIL. PETRÓLEOS BRASILEIROS S.A. (PETROBRAS) [b]. **Perfil.** Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/> Acesso em: 17/04/2015.

BRAZIL INDUSTRIES COALITION (BIC). **History.** Disponível em: <<http://www.bic-us.org/en/2012-12-11-18-05-02/history>> Acesso em: 29/03/2015.

BRAZIL INDUSTRIES COALITION (BIC). **Members.** Disponível em: <<http://www.bic-us.org/en/2012-12-11-18-36-54/members>> Acesso em: 29/03/2015.

BRITISH PETROLEUM. **Our History.** Disponível em: <<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/our-history.html>> Acesso em: 17/04/2015.

BRITISH PETROLEUM. **BP Energy Outlook 2035. Destaques do Brasil.** Disponível em: http://www.bp.com/content/dam/bp-country/pt_br/Homepage/Sala%20de%20Imprensa/Country_insights_Brazil_2035_PT_v2.pdf Acesso em: 18/04/2015.

BRUNO, Regina. Agronegócio, palavra política. In: **Um brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda. e Editora da Universidade Rural (EDUR), 2009.

BRUNO, Regina; Sevá, Janaína Tude; Carneiro, Olavo Brandão. Agronegócio e representação de interesses. In: **Um brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda. e Editora da Universidade Rural (EDUR), 2009.

BUNGE Limited. **Striking the Right Balance. 2013 Annual Report.** Disponível em: <<http://www.bunge.com/2013AR.pdf>> Acesso em: 12/04/2015.

BUNGE Limited. **Unlocking Value. 2014 Annual Report.** Disponível em: <<http://phx.corporate-ir.net/phoenix.zhtml?c=130024&p=irol-reportsannual>> Acesso em:

12/04/2015.

CANA ON-LINE, REVISTA. **Fórum Nacional Sucreenergético se consolida como principal representação nacional do setor.** Disponível em: <http://www.canaonline.com.br/conteudo/forum-nacional-sucroenergetico-se-consolida-como-principal-representacao-nacional-do-setor.html#.VR8HZfnF_zE> Acesso em: 03/04/2015.

CARGILL Inc. **A summary of Cargill's History (2013).** Disponível em: <<http://www.cargill.com/wcm/groups/public/@ccom/documents/document/doc-cargill-history-summary.pdf>> Acesso em: 13/04/2015.

CARGILL Inc. [a] **Delivering. Cargill at work in the global food system. 2014 Annual Report.** Disponível em: <<http://www.cargill.com/wcm/groups/internal/@ccom/documents/document/na31674913.pdf>> Acesso em: 13/04/2015.

CARGILL Inc. [b] **Cargill Risk Management.** Disponível em: <<http://www.cargill.com/company/businesses/cargill-risk-management/index.jsp>> Acesso em: 03/04/2015.

CARLYLE GROUP. The Carlyle Group and Riverstone Holdings Raise \$4.5 Billion for Two New Energy Funds: Carlyle/Riverstone Global Energy and Power III - \$3.8 Billion; Carlyle/Riverstone Renewable Energy Infrastructure Fund I - \$685 Million. Disponível em: <<http://www.carlyle.com/news-room/news-release-archive/carlyle-group-and-riverstone-holdings-raise-45-billion-two-new-energy-fund>> Acesso em: 18/04/2015.

CERDAS, Gerardo. **Os investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em infraestrutura, logística e energia, 2008-2014.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2015.

COPERSUCAR. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.copersucar.com.br/>> Acesso em: 18/04/2015.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** 1ª edição. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2012.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz. Desregulamentação da agroindústria canavieira: novas formas de atuação do Estado e desafios do setor privado. In: **Agroindústria Canavieira no Brasil. Evolução, desenvolvimento e desafios.** 1ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz; ZILBERMAN, David. **Production of Ethanol from Sugarcane in Brazil. From State Intervention to Free Market.** 1ª edição. London: Springer / FAPESP, 2014.

EUROPEAN UNION. EUROPEAN RENEWABLE FUEL ASSOCIATION (ePURE). **Who We Are.** Disponível em: <<http://www.epure.org/who-we-are>> Acesso em: 17/04/2015.

FORBES On-line. **The secretive Cargill Billionaires and their Family Tree.** Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/briansolomon/2011/09/22/the-secretive-cargill-billionaires-and-their-family-tree/>> Acesso em: 13/04/2015,

GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby. Apreendendo a fazer.** 1ª edição. São Paulo: Aberje Editorial, 2012.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: **The Sociology of Economic Life.** GRANOVETTER, Mark; SWEDBERG, Richard (Editors). 1º Edição. Boulder: Westview Press, 1992, p. 53-81.

JESSOP, Bob. **State Power. A Strategic-Relational Approach.** Cambridge: Polity Press, 2008.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços.** 1º Edição. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2011.

LOUIS-DREYFUS COMMODITIES (LDC) [a]. **Annual Report (2014).** Disponível em: <<http://www.ldcom.com/files/8614/2735/5606/LDC-AR-2014.pdf>> Acesso em: 13/04/2015.

LOUIS-DREYFUS COMMODITIES (LDC) [b]. **What we do.** Disponível em: <<http://www.ldcom.com/global/en/about-us/what-we-do/>> Acesso em: 13/04/2015.

NOBLE GROUP. **About Us.** Disponível em: <<http://www.thisisnoble.com/about-us.html>> Acesso em: 18/04/2015.

NOVA CANA [c]. **Biosev tem o sexto maior prejuízo entre todas as empresas do Brasil em 2014.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/industria/financeiro/biosev-sexto-maior-prejuizo-empresas-brasil-090415/>> Acesso em: 17/04/2015.

NOVA CANA [d]. **Biosev e RAIZEN ganham com hedge de açúcar, mas ritmo de operações é lento.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/acucar/mercado/biosev-raizen-hedge-acucar-ritmo-operacoes-lento-170415/>> Acesso em: 17/05/2015.

NOVA CANA [e]. **Iogen: fábricas de etanol celulósico e histórico.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/etanol/2-geracao-celulose/iogen-09012013/>> Acesso em: 18/04/2015.

NOVA CANA [f]. **Brookfield pode comprar Renuka do Brasil por R\$1,5 bilhão.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/industria/usinas/brookfield-comprar-renuka-brasil-200415/>> Acesso em: 23/04/2015.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O patronato rural no Brasil recente (1964-1993).** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

NATIONAL GRAIN AND FEED ASSOCIATION (NGFA). **About NGFA.** Disponível em: <<http://www.ngfa.org/about-ngfa/>> Acesso em: 17/04/2015.

ORTEGA, Antônio César. **Agronegócios e representação de interesses no Brasil.** 1ª edição. Uberlândia: EDUFU, 2005.

PAULILLO, Luiz Fernando de O; MELLO, Fabiana Tanoue de. Redes de poder e instituições: limites, incentivos e exclusão no agronegócio paulista. In: FUSCO, José Paulo Alves (Org.) **Redes produtivas e cadeias de fornecimento**. 1ª edição. São Paulo: Arte e Ciência Editora, 2005.

PINHEIRO, Vinícius; MOREIRA, Talita. Liquidez em bancos ajuda companhias a rolar dívida externa. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 14/04/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/4005092/liquidez-em-bancos-ajuda-companhias-rolar-divida-externa>> Acesso em: 18/04/2015.

PROJETO AGORA [a]. **O que é o Projeto Agora**. Disponível em: <<http://www.projetoagora.com.br/projeto-agora.php>> Acesso em: 30/03/2015.

PROJETO AGORA [b]. **Parceiros**. Disponível em: <<http://www.projetoagora.com.br/parceiros.php>> Acesso em: 30/03/2015.

PROJETO AGORA [c]. **Iniciativas**. Disponível em: <<http://www.projetoagora.com.br/iniciativas.php>> Acesso em: 30/03/2015.

QUATAR INVESTMENT AUTHORITY. **About Us**. Disponível em: <<http://www.qia.qa/AboutUs/Pages/QIA-at-a-glance.aspx>> Acesso em: 18/04/2015.

RAMALHO, André. Petrobras aumenta produção de etanol em 17% na safra 2014/2015. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 08/01/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/3851590/petrobras-aumenta-producao-de-etanol-em-17-na-safra-201415>> Acesso em: 18/04/2015.

RAMOS, Pedro. **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro. Heterogeneidade e integração produtiva na evolução recente da indústria. In: **Agroindústria Canavieira no Brasil. Evolução, desenvolvimento e desafios**. 1ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

ROMANO, Jorge. **Política nas políticas. Um olhar sobre a agricultura brasileira**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2009.

ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE BIOMATERIALS (RSB). **Member list**, 2015. Disponível em: <<http://rsb.org/about/organization/member-list/>> Acesso em: 25/07/2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e políticas de uma energia alternativa. O caso do PNA**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1993.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages**. 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 2008.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SCARAMUZZO, Mônica. Sem IPO, BIOSEV busca financiamento. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 24/07/2012. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/agro/2762092/sem-ipo-biosev-busca-financiamento>> Acesso em: 18/04/2015.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos internacionais do Brasil. A internacionalização do etanol e do biodiesel.** Rio de Janeiro: FASE, 2012.

SHELL, ROYAL DUTCH COMPANY. **Our History.** Disponível em: <<http://www.shell.com/global/aboutshell/who-we-are/our-history.html>> Acesso em: 17/04/2015.

SHREE RENUKA SUGARS. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.renukasugars.com/br/>> Acesso em: 18/04/2015.

STICHTING PENSIOENFONDS ZORG EN WELZIJN (SPFZW). **Annual Responsible Investment Report, 2014.** Disponível em: <<https://www.pfzw.nl/Documents/About-us/PGGM-Annual-Responsible-Investment-Report-2014.pdf>> Acesso em: 25/07/2015.

STICHTING PENSIOENFONDS ZORG EN WELZIJN (SPFZW). **Missão, 2015.** Disponível em: <<http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=nl&u=https://www.pfzw.nl/&prev=search>> Acesso em: 18/04/2015.

STRANGE, Susan. **Casino Capitalism.** 2º edition. Manchester: Manchester University Press, 1997 [1986].

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canvieira no Brasil (1930-1975).** 1ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

TEIXEIRA, Gabriel Pereira da Silva. **Trabalho, tripartismo e processos sociais: contribuições sobre o Compromisso Nacional da Cana de Açúcar.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 2013.

TEREOS INTERNACIONAL. **Visão geral.** Disponível em: <<http://www.tereosinternacional.com.br/show.aspx?idCanal=mrTJryNKvhzcBpCMdwIh+g>> Acesso em: 18/04/2015.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). **Dirty Money: The Finance and Fossil Fuel Web, 2013.** Disponível em: <www.tni.org/article/dirty-money-finance-and-fossil-fuel-web> Acesso em: 18/04/2015.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). **State of Power 2014. Exposing the Davos Class.** Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/state_of_power_6feb14.pdf> Acesso em: 10/04/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [a]. **Histórico e missão.** Disponível em: <<http://unica.com.br/historico-e-missao/>> Acesso em: 28/03/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [b]. **Internacionalização do etanol é chave e trará resultados a médio e longo prazo.** Disponível em:

<<http://www.unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={1EEBDC1D-AD5F-4723-ACC2-4A13296364F1}>> Acesso em: 18/05/2012.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [c]. **Setor sucroenergético brasileiro chama a atenção de administradores públicos dos EUA.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/noticia/27885855920338419546/setor-sucroenergetico-brasileiro-chama-atencao-de-administradores-publicos-dos-eua/>> Acesso em: 26/08/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [d]. **Fortalecer parceria Brasil-EUA: caminho para mercado global de etanol.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode=3931AA62-76B6-41E7-A214-039D3E977E6E>> Acesso em: 08/03/2012.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR [e]. **Missão comercial de produtores de etanol dos EUA e Brasil.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/namidia/21424699920343175367/missao-comercial-de-produtores-de-etanol-dos-eua-e-brasil>> Acesso em: 29/03/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [f]. **Associação internacional de etanol é criada.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/noticia/25849382920335416218/associacao-internacional-de-etanol-e-criada/>> Acesso em: 29/03/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [g]. **Bonsucro: a new name for the Better Sugarcane Initiative.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/news/22711185920338941144/bonsucro-por-cento3A-a-new-name-for-the-better-sugarcane-initiative/>>. Acesso em: 15/03/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [h]. **Perspectivas promissoras para o etanol na EU são destaque em Amsterdã.** Disponível em: <<http://unica.com.br/noticia/21848709920335416218/perspectivas-promissoras-para-o-etanol-na-ue-sao-destaque-em-amsterda/>> Acesso em: 10/12/2010.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [i]. **Marcos Jank comunica que deixará presidência da ÚNICA.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode=B0221C47-8A3C-49CD-A9A5-758BD06056C9>> Acesso em: 02/04/2012.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [j]. **Getting the Facts Right on U.S. Sugar Lobby's Erroneous Claims About Brazilian Sugarcane Industry.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Acucar_e_alcool/29RO/UNIC/A%20-%20Response%20to%20ASA%20Report%20.pdf> Acesso em: 30/03/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [k]. **Mais álcool na gasolina fica para março.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/namidia/3747562592031101093/mais-alcool-na-gasolina-fica-para-marco>> Acesso em: 23/12/2014.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [l]. **Frente Parlamentar Sucroenergética é instalada na Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<http://www.unica.com.br/na-midia/40728229920327496692/cana-por-cento3A-frente-parlamentar-sucroenergetica-e-instalada-na-camara-dos-deputados>> Acesso em: 05/11/2013.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR [o]. **Grupos empresariais.** Disponível em: <<http://unica.com.br/empresas/letra=C&acao=filtrar>> Acesso em: 13/04/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR [p]. **Ampliação da presença da BP no setor sucroenergético aponta para mais consolidação.** Disponível em: <<http://unica.com.br/noticia/36949486920319334644/unica-por-cento3A-ampliacao-de-presenca-da-bp-no-setor-sucroenergetico-aponta-para-mais-consolidacao-/>> Acesso em: 18/04/2015.

VALENTI, Graziella. Copersucar prepara emissão no Novo Mercado. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 23/05/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/888885/copersucar-prepara-emissao-no-novo-mercado>> Acesso em: 18/04/2015.

VALENTI, Graziella; RAGAZZI, Ana Paula. Copersucar suspende lançamento de ações. **Jornal Valor Econômico**, 20/07/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/200567/copersucar-suspende-lancamento-de-acoas>> Acesso em: 18/04/2015.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Espaços públicos e políticas públicas para a agricultura no Brasil: entre a agricultura familiar e o agronegócio.** In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara, São Paulo. UNESP, 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st04-trab-aceito-0523-13.pdf>> Acesso em: 16/07/2015.

CAPÍTULO V

ALFONSIN, Jacques Távora. **Até drones são necessários para detectar trabalho escravo.** Carta Maior, São Paulo, 24/07/2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Ate-drones-sao-necessarios-para-detectar-trabalho-escravo/5/34066>> Acesso em: 27/07/2015.

ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO ÁLCOOL (APLA). Produção sustentável e uso da Bioenergia são destaques durante a II Semana de Bioenergia de Maputo em Moçambique. Disponível em: <<http://www.apla.org.br/producao-sustentavel-e-uso-da-bioenergia-sao-destaques-durante-a-ii-semana-de-bioenergia-de-maputo-e>> Acesso em: 02/05/2015.

BATISTA, Fabiana. BNDES deve liberar R\$ 7 bi a usinas. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 22/10/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/3743382/bndes-deve-liberar-r-7-bi-usinas>> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX), [a]. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/quem-somos>> Acesso em: 01/05/2015.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX), [b]. **Onde estamos.** Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/onde-estamos>> Acesso em: 01/05/2015.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 235, de 14 de novembro de 2006.** Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2006235.pdf>> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 390, de 15 de dezembro de 2009.** Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2009390.pdf>> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **O que é a ANP,** 2015. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=70720&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1429991436446>> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Determinantes do baixo aproveitamento do potencial elétrico do setor sucroenergético: uma pesquisa de campo.** BNDES Setorial nº 33, março 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipos/BNDES_Setorial/201103_12.html> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **O futuro do setor sucroenergético e o papel do BNDES,** 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/Setorial60anos_VOL2Biocombustiveis.pdf> Acesso em: 27/05/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **O BNDES e o setor sucroenergético em 2012: a inovação como prioridade.** Informe Setorial n. 25, jun. 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/Informe_25.pdf> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Plano conjunto BNDES-FINEP DE APOIO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA INDUSTRIAL DOS SETORES SUCROENERGÉTICO E SUCROQUÍMICO (PAISS).** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Plano_inova_empresa/paiss/index.html> Acesso em: 27/04/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [a], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do

Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [b], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3520.htm> Acesso em: 24/04/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [c], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.546, de 17 de agosto de 2000.** Cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool - CIMA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3546.htm#art4> Acesso em: 21/03/2015.

BRASIL. CASA CIVIL [d], Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm> Acesso em: 01/05/2015.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE). **Memória da Reunião Ordinária nº 23, de 05 de dezembro de 2011.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139191/CNPE_-_Memxria_da_23x_Reunixo_05-12-2011.pdf/b8d9e3bb-b4cb-4210-8b3a-a6fcc7a5997a> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE). **Memória da Reunião Ordinária nº 24, de 25 de junho de 2012.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139193/CNPE_-_Memxria_da_24x_Reunixo_26-06-2012.pdf/11398491-9d89-43e2-b223-6ad65dd7e4f8> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE) [a]. **Memória da Reunião Ordinária nº 26, de 26 de junho de 2013.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Abastecimento_Etanol.pdf/038b28af-9fe0-41cc-9f42-7f2598b6780a> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE) [b]. **Memória da Reunião Ordinária nº 27, de 17 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Sistema_Nacional_de_Estoques_de_Combustiveis.pdf/609522c9-1fcc-4708-8fa8-b3856c3b5b89> Acesso em: 25/04/2015.

BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Semana de bioenergia destaca importância de marcos regulatórios e diversidade de soluções.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1473923/semana-de-bioenergia-destaca-importancia-de-marcos-regulatorios-e-diversidade-de-solucoes->> Acesso em: 02/05/2015.

BRASIL. EMBRAPA Agroenergia [a]. **I Plano Diretor da Embrapa Agroenergia (2008-2011-2023).** Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2008.

BRASIL. EMBRAPA Agroenergia [b]. **Biorrefinarias**. Brasília: EMBRAPA Agroenergia, 2012.

BRASIL. EMBRAPA Agroenergia [c]. **Biomassa para geração sustentável de bioenergia, biomateriais e químicos renováveis**. Brasília: EMBRAPA Agroenergia, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011**. Brasília: MAPA, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Ministro da agricultura cria programa para estocagem de álcool** [a]. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2002/09/ministro-da-agricultura-cria-programa-para-estocagem-de-alcool>> Acesso em: 26/04/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) [b]. **Governo e produtores discutem ações dos setores do açúcar e do álcool**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2007/12/governo-e-produtores-discutem-acoes-dos-setores-do-acucar-e-do-alcool> Acesso em: 26/04/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis. In: **Resenha de política Exterior do Brasil**, Brasília, n. 100, jan/jun 2007, p. 260-261.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanco da Política Exterior Brasileira 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em: 25/08/2011

BRASIL. LABORATORIO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO BIOETANOL (CTBE), [a]. **Missão e Visão**. Disponível em: <<http://ctbe.cnpem.br/o-ctbe/missao-visao/>> Acesso em: 03/05/2015.

BRASIL. LABORATORIO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO BIOETANOL (CTBE), [b]. **História do CTBE**. Disponível em: <<http://ctbe.cnpem.br/o-ctbe/historia-ctbe/>> Acesso em: 03/05/2015.

BRASIL. LABORATORIO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO BIOETANOL (CTBE), [c]. **Pesquisa**. Disponível em: <<http://ctbe.cnpem.br/pesquisa/>> Acesso em: 03/05/2015.

BRASIL. LABORATORIO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO BIOETANOL (CTBE), [d]. **Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais**. Disponível em: <<http://ctbe.cnpem.br/o-ctbe/cnpem/>> Acesso em: 03/05/2015.

BRASIL. PETROLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS). **Produção comercial de etanol de segunda geração tem meta para 2015**. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspetrobras.com.br/2013/03/20/producao-comercial-de-etanol-de-segunda-geracao-tem-meta-para-2015/>> Acesso em: 02/05/2015.

BRESSAN Filho, Ângelo. **Os fundamentos da crise do setor sucroalcooleiro no Brasil. 2ª edição**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), 2009.

BRESSIANI, José. **Cana-energia: melhoramento genético da cana-de-açúcar com foco na biomassa.** Apresentação durante o Vº Ethanol Summit, São Paulo, julho 2015. Disponível em: <http://www.ethanolsummit.com.br/?page_id=543> Acesso em: 31/07/2015.

CERDAS, Gerardo. **Os investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em infraestrutura, logística e energia, 2008-2014.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2015.

CHIARETTI, Daniela. Renováveis são opção contra gases estufa. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 29/01/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3883610/renovaveis-sao-opcao-contras-gases-estufa>> Acesso em: 01/05/2015.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz; ZILBERMAN, David. **Production of Ethanol from Sugarcane in Brazil. From State Intervention to Free Market.** 1º edition. London: Springer / FAPESP, 2014.

GLOBAL BIOENERGY PARTNERSHIP (BGEP). **The Global Bioenergy Partnership. White Paper,** 2006. Disponível em: <http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/docs/WhitePaper-GBEP.pdf> Acesso em: 03/05/2015.

GLOBAL RENEWABLE FUEL ALLIANCE (GRFA). **ILUC Unverifiable and Biofuels Economically Beneficial, says IPCC.** Disponível em: <http://globalrfa.org/news-media/iluc-unverifiable-and-biofuels-economically-beneficial-says-ipcc> Acesso em: 04/05/2015.

HOLLANDER, Gail. Power is sweet: sugarcane in the global ethanol assemblage. In: **Journal of Peasant Studies**, United Kingdom, n. 37, v. 4, 2010, p. 699-721.

JESSOP, Bob. **State Power. A Strategic-Relational Approach.** Cambridge: Polity Press, 2008.

KATO, Karina Yoshie Martins. **Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da PETROBRAS no biodiesel.** Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2013.

KLOSS, Emerson Coraiola. **Transformação do etanol em commodity. Perspectivas para uma ação diplomática brasileira.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 2012.

MANZATTO, Celso Vainer et. al. (orgs). **Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar. Expandir a produção, preservar a vida, garantir o futuro.** Documentos n. 110. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 2009.

MARX, Karl. **Grundrisse.** 1º edição em português. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2011 [1857-1858].

MENDONÇA, Maria Luisa (Org.). **Monopólio da terra no Brasil. Impactos da expansão de monocultivos para a produção agrocombustíveis.** 1ª edição. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010.

PITTA, Fábio Teixeira. **Modernização retardatária e agroindústria sucroalcooleira paulista: o Próalcool como reprodução fictícia do capital em crise.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time.** 2º edition. Boston: Beacon Press Books, 2001.

REPÓRTER BRASIL. Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis. **O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar. Análise dos avanços e das lacunas do projeto oficial.** São Paulo: Repórter Brasil, 2009.

REPÓRTER BRASIL. **Operações de fiscalização do trabalho escravo,** 2015. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/dados/trabalhoescravo/>> Acesso em: 27/07/2015.

ROCHA, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **State Capacities, Democracy and Development Projects in Contemporary Brazil.** Texto apresentado no 23º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciências Políticas, Montreal, julho 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/8457184/State_Capacities_Democracy_and_Development_Projects_in_Contemporary_Brazil> Acesso em: 26/07/2015.

ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE BIOMATERIALS (RSB). **Member list.** Disponível em: <<http://rsb.org/about/organization/member-list/>> Acesso em: 03/05/2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e políticas de uma energia alternativa. O caso do PNA.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1993.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages.** Princeton: Princeton University Press, 2008.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **Errantes do fim do século.** 1º reimpressão. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975).** 1ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

TEIXEIRA, Gabriel Pereira da Silva. **Trabalho, tripartismo e processos sociais: contribuições sobre o Compromisso Nacional da Cana de Açúcar.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 2013.

TRIPARTITE TASK FORCE BRAZIL, EUROPEAN UNION & UNITED STATES OF AMERICA (TTF). **White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards,** 2007. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/biocombustiveis/whitepaper.pdf>> Acesso em: 25/07/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [a]. **Nova lei permite elevar adição de etanol na gasolina.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/na-midia/958536492034098932/nova-lei-permite-elevar-adicao-de-etanol-na-gasolina/> Acesso em: 20/04/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [b]. **Governo deve anunciar nos próximos dias medidas para mercado de etanol.** Disponível em: <http://unica.com.br/clipping/show.asp?cppCode=F1C5C5B4-CD76-41F2-ADCDAB1B1B511808> Acesso em: 27/04/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [c]. **Especialistas debatem medidas do governo para enfrentar crise do etanol.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/clipping/show.asp?cppCode=99B165BD-FB5B-41B8-8B53-DC9C5AD3E68A> Acesso em: 29/04/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [d]. **A gasolina vai matar a indústria do etanol.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/clipping/show.asp?cppCode=292FA49A-3F2D-4C16-BA40-6E64F4950D8> Acesso em: 04/05/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [e]. **UNICA: nova mistura e volta da CIDE sinalizam importância do etanol.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/na-midia/4148482920321033654/unica-por-cento3A-nova-mistura-e-volta-da-cide-sinalizam-importancia-do-etanol/> Acesso em: 26/04/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [f]. **Impacto de uso da terra pode frear produção de etanol.** Notícia UNICA. Boletim eletrônico, edição n. 2673, 29 de outubro de 2010. Comunicação eletrônica.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [g]. **Jank faz retrospectiva do setor antes e depois do governo Lula.** Notícia UNICA. Boletim eletrônico, edição n. 2653, 28 de setembro de 2010. Comunicação eletrônica.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [h]. **Bioeletricidade consegue gerar uma Usina Belo Monte em 2013.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/11087344920311735640/bioeletricidade-consegue-gerar-uma-usina-belo-monte-em-2013/> Acesso em: 10/07/2013.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [i]. **Associações promovem curso sobre a bioeletricidade sucroenergética.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/22523888920334398749/associacoes-promovem-curso-sobre-a-bioeletricidade-sucroenergetica/> Acesso em: 27/04/2015.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DA CANA DE AÇÚCAR (UNICA) [j]. **Consultor da FAO considera Compromisso Nacional do setor sucroenergético "exemplo" para outros países.** Disponível em: <http://unica.com.br/noticia/25218483920325965467/consultor-da-fao-considera-compromisso-nacional-do-setor-sucroenergetico-por-cento22exemplo-por-cento22-para-outros-paises/> Acesso em: 27/07/2015.

UNIÃO EUROPEIA (UE). COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Executive Summary of the impact assessment of Indirect Land-use Change related to biofuels and bioliquids. Commission Staff Working Document, 2012.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/swd_2012_0344_ia_resume_en.pdf> Acesso em: 25/04/2015.

XAVIER, Carlos Vinícius; PITTA, Fábio; MENDONÇA, Maria Luísa. **The sugarcane industry and the global economic crisis.** 1ª edição. São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2012.

CONCLUSÕES

BERNARDI, Alberto Carlos de Campos et. al. (Orgs.). **Agricultura de precisão: resultados de um novo olhar.** Brasília: EMBRAPA, 2014.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) [a]. **De promessa a realidade: como o etanol celulósico pode revolucionar a indústria da cana-de-açúcar. Uma avaliação do potencial competitivo e sugestões de política pública.** Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4283/1/BS41-De%20promessa%20a%20realidade_como%20o%20etanol%20celul%C3%B3sico%20pode%20revolucionar%20a%20ind%C3%BAstria%20da%20cana-de-a%C3%A7%C3%ACar.pdf> Acesso em: 05/07/2015.

BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) [b]. **BNDES Prorenova apoia projetos de renovação de canais no valor de R\$ 356,2 milhões.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20130926_PRORENOVA.html> Acesso em: 05/07/2015.

BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Produção de Etanol: Primeira ou Segunda Geração?** Circular técnica 04, abril 2011. Disponível em: <<http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/886571/1/CITE04.pdf>> Acesso em: 25/06/2015.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** 1ª edição. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2012.

EISENBERG, Peter L. **Modernização sem mudança. A indústria açucareira em Pernambuco 1840-1910.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

JORNAL CANA [a]. **BP Biocombustíveis vai injetar R\$ 325 milhões em etanol no Brasil.** Disponível em: <<http://www.jornalcana.com.br/bp-biocombustiveis-vai-injetar-r-325->

[milhoes-em-etanol-no-brasil/](#)> Acesso em: 04/07/2015.

JORNAL CANA [b]. **Caminhada marca evento em favor do setor sucroenergético.** Disponível em: <<http://www.jornalcana.com.br/caminhada-marca-evento-em-favor-setor-sucroenergetico/>> Acesso em: 04/07/2015.

JORNAL CANA [c]. **Coca-Cola cria garrafa com plástico 100% da cana-de-açúcar.** Disponível em: <http://www.jornalcana.com.br/coca-cola-cria-garrafa-com-plastico-100-da-cana-de-acucar/> Acesso em: 06/07/2015.

NOVA CANA [a]. **Petrobras considera venda de algumas usinas de etanol, dizem fontes.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/industria/usinas/petrobras-venda-usinas-etanol-fontes-180615/>>. Acesso em: 04/07/2015.

NOVA CANA [b]. **Demanda por etanol se iguala à gasolina A pela primeira vez desde 2010.** Disponível em: <<http://www.novacana.com/n/etanol/mercado/abastecimento/demanda-etanol-igual-gasolina-1-vez-desde-2010-290615/>> Acesso em: 04/07/2015.

STRANGE, Susan. **Casino Capitalism.** 2^o edition. Manchester: Manchester University Press, 1997.

XAVIER, Carlos Vinícius; PITTA, Fábio; MENDONÇA, Maria Luísa. **A agroindústria canavieira e a crise econômica mundial.** 1^a edição. São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2012.

ANEXO I

RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA Nº 1. Entrevista com funcionários do Departamento de Biocombustíveis (DEBIO), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Concedida ao autor no dia 09/11/2010. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 2. Entrevista com funcionários da Área Internacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Concedida ao autor no dia 08/12/2010. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 3. Entrevista com professora e pesquisadora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Concedida ao autor no dia 07/03/2014. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 4. Entrevista com professor e pesquisador do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Concedida ao autor no dia 13/03/2014. Campinas.

ENTREVISTA Nº 5. Entrevista com funcionários da Secretaria de Produção e Agroenergia do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Concedida ao autor no dia 24/03/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 6. Entrevista com pesquisador do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Concedida ao autor no dia 24/03/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 7. Entrevista com funcionários da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Concedida ao autor no dia 27/03/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 8. Entrevista com professora e pesquisadora da Universidade Federal Fluminense (UFF). Concedida ao autor no dia 12/06/2014.

ENTREVISTA Nº 9. Entrevista com funcionários da Área de Infraestrutura e do Departamento de Fontes Alternativas de Energia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Concedida ao autor no dia 24/06/2014. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 10. Entrevista com funcionários do Departamento de Biocombustíveis (DEBIO), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Concedida ao autor no dia 24/06/2014. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 11. Entrevista com membro da Diretoria da UNICA, concedida ao autor nos dias 15-16-17/07/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 12. Entrevista com funcionários da Agência Brasileira de Promoção das Exportações e os Investimentos (APEX). Concedida ao autor no dia 17/07/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 13. Entrevista com funcionário da Coordenação-Geral de Análise da Competitividade e Desenvolvimento Sustentável, Departamento de Competitividade Industrial / Secretaria do Desenvolvimento da Produção, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Concedida ao autor no dia 17/07/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 14. Entrevista com funcionário da EMBRAPA Agroenergia. Concedida ao autor no dia 17/07/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 15. Entrevista com funcionário da Divisão de Recursos Energéticos e Renováveis (DRN) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Concedida ao autor no dia 18/07/2014. Brasília.

ENTREVISTA Nº 16. Entrevista com funcionários da PETROBRAS / Divisão de Comércio de Biocombustíveis e Divisão de Comércio de Biodiesel. Concedida ao autor no dia 26/08/2014. Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Nº 17. Entrevista com representante de Usina pertencente ao Grupo Guarani/Tereos. Concedida ao autor no dia 08/09/2014. Ribeirão Preto.

ENTREVISTA Nº 18. Entrevista com funcionário do Instituto Agronômico de Campinas. Concedida ao autor no dia 09/09/2014.

ENTREVISTA Nº 19. Entrevista com professora e pesquisadora da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Concedida ao autor no dia 10/09/2014. Piracicaba.