

O setor sucroenergético enquanto um campo social: uma construção teórica e conceitual a partir da abordagem político-cultural

Brazilian sugar-cane sector as a social field: a theoretical and conceptual construct based on a political-cultural approach

Victor Marchesin Corrêa¹ 

¹Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: victormarchesin@ufrj.br

Como citar: Corrêa, V. M. (2023). O setor sucroenergético enquanto um campo social: uma construção teórica e conceitual a partir da abordagem político-cultural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(4), e262813. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.262813>

Resumo: Este artigo tem como objetivo construir, teórica e conceitualmente, uma interpretação sociológica do setor sucroenergético brasileiro, valorizando os elementos políticos e sociais na qualidade de variáveis explicativas das dinâmicas dos mercados. Parte-se da contestação da racionalidade instrumental presente nas análises neoclássicas para propor uma abordagem do setor como um campo social, trazendo as contribuições da Nova Sociologia Econômica a partir de uma abordagem político-cultural. De acordo com uma análise sistemática do conjunto fundamental de instituições, formais e informais, que organizam e estabilizam as relações sociais e econômicas do setor, identificamos que o campo sucroenergético brasileiro se constitui atualmente em torno de grandes grupos empresariais ligados aos circuitos financeiros internacionais. Esses circuitos determinam sua dinâmica em estreita relação com os campos estatais, tradicionalmente acionados para formalizar e fiscalizar as regras do mercado em questão, conferindo assim a estabilidade e previsibilidade necessária à ação econômica dos atores sociais.

Palavras-chave: sociologia econômica, setor sucroenergético, agroindústria canavieira, agronegócio.

Abstract: This article aims to build, theoretically and conceptually, a sociological review of the Brazilian's sugar-cane-sector, enhancing political and social elements as explicative variables to market dynamics. Starting from the contestation of the instrumental rationality existing in most neoclassical analysis, we propose a different approach of the sector as a social field, bringing in the contributions of the New Economic Sociology based on a political-cultural approach. According to a systematic analysis of the fundamental institutions, both formal and informal, that organizes and stabilizes social and economic relations within the sector, we concluded that the contemporary Brazilian sugar-cane field constitutes itself around big companies tied to international financial circuits. These circuits determines their dynamics in close relationship with policy domains, traditionally called to formalize and supervise the market's rules. In doing so, the sugar-cane market hands over the stability and predictability required to economic actions of social actors.

Keywords: economic sociology, sugar-cane sector, sugar-cane agroindustry, agribusiness.

1. Introdução

O objetivo central deste trabalho surge de uma dificuldade comum ao estudo de setores econômicos, a saber, o de construí-los e interpretá-los como fenômenos sociais e, com isso, objetos sociologicamente relevantes. Não é diferente com os estudos voltados ao setor sucroenergético nacional, cuja centralidade dos estudos das ciências econômicas vêm ofuscando o papel das relações sociais em sua constituição, prejudicando a compreensão da atividade canavieira na totalidade de suas representações, dinâmicas e impactos. As ciências sociais, no que tange ao estudo do setor sucroenergético, têm voltado sua atenção às questões da superexploração



do trabalho nos canaviais, mas pouca literatura tem versado sobre sua dinâmica econômica a partir de uma perspectiva sociológica.

Entendendo essa fragilidade dos estudos da área, frisamos que o objetivo central deste trabalho é construir teórica e conceitualmente uma abordagem sociológica do setor sucroenergético a partir da aplicação do modelo proposto por Fligstein (2001) e Fligstein & MacAdam (2012), munindo-nos, assim, das contribuições da sociologia econômica americana para a incorporar nas análises da dinâmica setorial as determinações sociais que compreendem as especificidades culturais e políticas da realidade social brasileira. Tratando-se de uma atividade historicamente relevante para a constituição da sociedade brasileira moderna, com fortes enraizamentos na política regional e nacional, seria descuidada qualquer análise do setor sucroenergético que se pautasse exclusivamente por critérios de eficiência econômica.

A análise proposta, entretanto, retoma contribuições anteriores que também buscaram trabalhar o mesmo objeto pelo viés da Sociologia Econômica, tal como Mundo Neto (2012, 2013) em seus estudos sobre a gestão de empresas do setor, valorizando assim outros estudos que buscaram oferecer uma possibilidade interpretativa de maneira mais sistemática dentro de um marco teórico das Ciências Sociais. Também Maciel et al. (2019) resgatam de maneira muito interessante as potencialidades da abordagem em seu estudo sobre os mercados de ovinos no Rio Grande do Sul – evidenciando o terreno fértil proporcionado pela Sociologia Econômica para a análise dos mercados agrícolas e processos de desenvolvimento rural.

Nesse sentido, entender o mercado sucroenergético na qualidade de um campo social implicaria, segundo Bourdieu (1983), compreendê-los como arenas sociais de disputa dotadas de uma estrutura assimétrica de relações de poder, de modo que todo campo seria composto por uma dinâmica mais ou menos estruturada por uma tensão permanente, decorrente da ação de dominantes e dominados que, ainda que em conflito, compartilham uma série de regras de conduta e representações que impedem o campo de se desintegrar. Fligstein & MacAdam (2012), de maneira muito precisa, desenvolvem uma teoria dos campos que parte das contribuições de Bourdieu para uma análise específica dos campos econômicos – os mercados. A partir dessa chave analítica (o mercado como um campo social) é possível trazermos o estudo do setor sucroenergético para sua dimensão sociológica de análise.

Com isso buscamos construir um canal de diálogo com outras abordagens que têm buscado considerar o ambiente institucional e seus aspectos políticos e sociais na análise dos mercados, a saber, a Nova Economia Institucional (NEI) e sua vertente da Economia dos Custos de Transação (ECT). Essas perspectivas têm ganhado espaço considerável no âmbito dos estudos dos sistemas agroalimentares brasileiros, com destaque para as pesquisas do grupo PENSA, de reconhecido impacto nos estudos do Complexo Cafeeiro e uma sólida produção acadêmica. A NEI também tem sido muito utilizada para a análise do setor sucroenergético nacional, com particular interesse nas estruturas de governança que organizam o fornecimento de cana-de-açúcar às unidades industriais, em que destacamos os trabalhos de Feltre & Perosa (2020), Trentin & Lago (2017) e Rissardi Junior et al. (2017).

Posto que tanto a NEI quanto a abordagem político-cultural compartilham um paradigma institucionalista – ou seja, partem do pressuposto de que as instituições são variáveis fundamentais para compreender a dinâmica dos mercados –, a construção desse diálogo teórico enriquece a análise dos sistemas agroalimentares à medida que complementa algumas lacunas da NEI a partir de elementos caros à análise sociológica, entre os quais chamamos atenção, especialmente, para a incorporação de relações de “poder”, através do entendimento dos campos como estruturas pautadas pela distribuição desigual dos diversos tipos de capital, no sentido bourdieusiano. Tais lacunas foram apresentadas por Barra & Ladeira (2016), que

argumentam que o estudo dos sistemas agroalimentares podem ser melhor interpretados a partir do alinhamento das diversas correntes institucionalistas na Economia e Sociologia. Em conformidade, Marques (2017) avalia que é precisamente na possibilidade de diálogo entre diferentes correntes que reside a maior riqueza do novo institucionalismo.

Nesse sentido, o presente trabalho busca contribuir com o debate acadêmico acerca da dinâmica do setor sucroenergético brasileiro através da elaboração de um quadro analítico sistemático e operacionalizável, que resgata as contribuições de uma abordagem pouco difundida na área dos estudos sobre o setor e que apresenta enormes potencialidades explicativas e de diálogo com a literatura especializada, seja a partir de uma perspectiva crítica a respeito das determinações do comportamento econômico, seja com a incorporação do ambiente institucional em uma perspectiva mais ampla na análise. No âmbito dos estudos sobre os sistemas agroalimentares brasileiros, a Sociologia Econômica tem fornecido *insights* muito interessantes, especialmente em relação à sua coordenação e governança.

Para além da subsequente contextualização do problema teórico, o texto conta com uma seção específica para o referencial teórico e outra para a metodologia aplicada. A apresentação dos resultados e das discussões encontra-se subdividida seguindo a lógica do modelo teórico utilizado. Finalmente, apresentamos uma seção específica para as conclusões.

1.1. Contextualização do problema teórico: o papel das relações sociais na ação econômica

O plano de fundo do problema proposto se refere à discussão dos determinantes do comportamento econômico e as diferentes abordagens da análise dos mercados que emergem desse problema teórico. Em suma, tem-se uma divergência fundamental entre os pressupostos da economia neoclássica sobre o comportamento econômico e a perspectiva weberiana que situa a ação econômica como mais uma das formas de ação social (Maciel et al., 2019). Weber critica veementemente a ideia neoclássica de um mercado natural e eterno, à luz de seus processos históricos e sociais de formação, reiterando a importância da análise histórico-indutiva característica do historicismo alemão (Aguilar Filho & Eick, 2016). Não obstante, o autor considera a relevância do método abstrato-dedutivo do modelo neoclássico para o estudo dos mercados, advogando por uma pluralidade metodológica, o que se mostrou fundamental para a posterior delimitação dos campos acadêmicos da Economia e da Sociologia Econômica (ibidem). A complexidade do pensamento econômico weberiano e sua relação com a economia neoclássica são pormenorizadamente trabalhadas por Haddad (1996), Silva & Duarte (2018) e De Paula (2005).

Os pressupostos racionalistas que fundamentam a economia neoclássica conferem ao indivíduo e sua capacidade de escolher racionalmente, em função da maximização de seus próprios benefícios, a determinação de toda ação econômica. Isso porque ela retoma certos postulados da teoria smithiana, como a ideia de que a ação econômica é movida por interesses individuais, ao passo que nega a teoria do valor trabalho – substituindo-a pela teoria do valor utilidade, de modo que as classes sociais perdem seu potencial explicativo e a análise centra-se exclusivamente no indivíduo e em seu papel de consumidor (Izepão et al., 2020).

Ao encarar o indivíduo como uma unidade analítica em si, isolado de influências sociais e capaz de perseguir apenas os próprios interesses materiais, a análise do comportamento econômico ignora o papel da cultura, das relações sociais e das instituições formais. À essa interpretação contrapõem-se visões diametralmente opostas, como as expressas no pensamento de Polanyi

(1957, 2000), para quem a economia é apenas mais uma esfera da vida social, permeada por traços culturais e históricos.

A economia humana, então, é imersa e emaranhada em instituições, econômicas e não-econômicas. A inclusão das não-econômicas é vital. Pois religiões e governos podem ser tão importantes para a estrutura e funcionamento da economia quanto instituições monetárias ou a própria disponibilidade de instrumentos e máquinas que aliviam o trabalho. (Polanyi, 1957, p. 250, tradução livre).

Polanyi é enfático em conectar os processos econômicos e sociais, mostrando de que modo a economia está integrada aos aspectos mais amplos da vida social. Para o autor, a economia de mercado é produto de uma série de instituições promovidas e ratificadas pelos estados nacionais (Polanyi, 2000). Sua análise do mercado como instituição social e a forma como esse rebate nas demais esferas da vida social é uma forte crítica aos pressupostos da economia neoclássica.

Essa questão, central, da imersão da atividade econômica nas relações sociais e as consequentes determinações sociais e culturais do comportamento econômico, que opõe neoclássicos e substantivistas como Polanyi, dá o tom do debate em que se insere Granovetter (2007). À oposição entre uma visão do agente econômico isolado de seu contexto social e uma que o submerge completamente nesse sistema, o autor busca oferecer uma possibilidade interpretativa menos radical, postulando que as decisões dos atores sociais não são completamente isoladas dos contextos sociais, como postulam os neoclássicos, nem são radicalmente prescritas socialmente, como dão a entender os substantivistas, mas são fruto das tentativas dos agentes de conferir sentido e propósito para ações imersas em redes de relações sociais concretas (Granovetter, 2007).

Importante pontuar que a NEI, ainda que confira certa materialidade à análise dos mercados ao incorporar o ambiente institucional, não nega os pressupostos neoclássicos quanto às determinações do comportamento econômico (Zylbersztajn, 1996). Isso fica patente no trabalho pioneiro de Williamson (1985), que postula que o objetivo dos agentes econômicos é reduzir os custos de transação referentes à sua atividade produtiva, de modo que permanece a tese da racionalidade otimizadora e auto interessada. Nesse sentido, as instituições que emergem para a governança dos mercados se caracterizam por serem as mais eficientes para a redução dos respectivos custos de transação (Zylbersztajn, 1996). A Nova Sociologia Econômica, por sua vez, nasce a partir da crítica de Granovetter (2007) às proposições de Williamson (1985), buscando uma nova interpretação da ação econômica. Ainda assim, consideramos a existência de uma complementariedade no institucionalismo presente na Economia e na Sociologia Econômica, com um grande potencial explicativo para os estudos dos sistemas agroalimentares e, particularmente, do setor sucroenergético, cujo exemplo mais pujante talvez seja a tese de Vian (2001), sobre a mudança institucional dos anos 1990 e suas implicações no contexto concorrencial do setor.

É dentro desse debate que se insere a proposta deste trabalho, no sentido de resgatar as determinações sociais que implicam a dinâmica do mercado sucroenergético brasileiro. Temos em vista que o mercado em questão, especialmente o de etanol, é um mercado politicamente construído, tendo tanto a oferta quanto a demanda sido fabricadas pelo Estado brasileiro ao longo do século XX. Vian (2001) aponta que existe um forte conteúdo institucional na formação dos preços do Complexo Canavieiro e Ramos (2016), por sua vez, aponta as diversas estratégias do Estado brasileiro para garantir a sobrevivência da produção de etanol durante as últimas três décadas do século XX, de acordo com uma política de alteração da matriz energética nacional.

No âmbito internacional, também o desenvolvimento do comércio de açúcar durante os séculos XIX e XX sofreram inúmeras tentativas de regulamentação, sendo objeto de tratados

e acordos bilaterais que culminaram na criação de mercados preferenciais e na coordenação de seu livre comércio, de modo a mitigar a volatilidade dos preços internacionais e as crises de superprodução que incidiam sobre essa mercadoria (Ramos, 2007). O que se evidencia é que o desenvolvimento do mercado sucroenergético, tanto nacional quanto internacional, dá-se de maneira a circunscrever a atividade setorial num sistema de instituições sociais capaz de garantir a previsibilidade da ação econômica e a sobrevivência do mercado. Previsibilidade e sobrevivência são dois elementos chave na estruturação de mercados, amplamente tratados pela abordagem político-cultural que pretendemos mobilizar para a análise em questão.

2. Fundamentação teórica

Em Fligstein (2001), o sentido da ação social no que tange às atividades econômicas é a produção de mercados estáveis, nos quais os atores sociais possam reproduzir sua existência e garantir sua sobrevivência. Ela, e não a maximização indeterminada dos lucros, é o elemento central que orienta a dinâmica dos mercados. De modo a produzir a estabilidade necessária à sobrevivência das firmas, os atores sociais dependem da produção de regras e padrões de comportamento (formais e informais) capazes de dar previsibilidade às relações sociais intrínsecas àquele determinado campo. Assim, afastamo-nos da análise neoclássica para entender o setor sucroenergético como um campo de relações sociais institucionalizadas.

Meu ponto é que atores econômicos são totalmente dependentes de arranjos sociais para produzirem lucros. É claro que certas formas de intervenção extrema nas relações econômicas podem causar ineficiência. Mas também é claro que sem leis, estados e a habilidade de encontrar métodos legais não predatórios de competição, as firmas não podem existir. (Fligstein, 2001, p. 23, tradução livre).

A produção dessas instituições, contudo, tem sua base nas relações estabelecidas entre firmas e entre essas e o Estado. Esse último tem um papel fundamental na estabilização de mercados, na formalização de regras de conduta e competição, na administração de conflitos e na governança da dinâmica econômica (Fligstein, 2001).

Tratando-se de um mercado politicamente construído, no qual o Estado teve uma atuação fundamental desde sua criação, o mercado sucroenergético se mostra como um exemplo especial das relações que Fligstein (2001) busca desenvolver. Nesse sentido, os trabalhos de Ramos (2007, 2016) e Vega (2015) nos dão um importante fundamento teórico e empírico sobre as particularidades da relação entre o mercado sucroenergético e o Estado brasileiro.

Uma das chaves da análise político-cultural é que as interações sociais se desenrolam em arenas em disputa. Essas arenas podem ser apreendidas na qualidade de campos, nos quais se desenvolvem sistemas de dominação envolvendo relações assimétricas de poder (Fligstein & MacAdam, 2012). Os mercados, no bojo da abordagem em questão, são também campos sociais, que se relacionam com determinadas arenas no interior do Estado que clamam para si a legitimidade de produzir as regras formais de cada mercado. Essas arenas da esfera pública são conhecidas como *policy domains*, ou campos estatais.

Existem quatro tipos de instituições fundamentais para a criação de mercados estáveis segundo Fligstein: i) direitos de propriedade, que definem quem tem o direito de se apropriar de qual produto das atividades de produção e comercialização; ii) estruturas de governança, que dizem respeito às regras gerais (formais ou informais), que condicionam a interação dos agentes; iii) regras de troca, que determinam o que pode ou não ser comercializado e como; e iv) concepções de controle, que dizem respeito à cultura e aos referenciais simbólicos que organizam a interpretação do comportamento dos demais agentes do campo e dão sentido às ações sociais.

Mercados são construções sociais que refletem a particularidade da construção político-cultural de suas firmas e nações. A criação de mercados implica soluções sociais para os problemas de direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle e regras de troca. Existem muitos caminhos para essas soluções, cada um deles pode promover a sobrevivência das firmas. (Fligstein, 2001, p. 97, tradução livre).

A tipificação do autor oferece uma sistematização mais precisa de quais instituições devem ser consideradas no estudo das dinâmicas dos mercados. Ademais, de maneira que julgamos assertiva, ela amplia a noção de “instituição” de modo a abarcar também o conjunto simbólico através do qual os agentes econômicos interpretam a realidade social e confere a ele maior importância na explicação da dinâmica econômica, representado pelo conceito de concepções de controle. A esse respeito, Fligstein explica que

Mercados produzem culturas locais que definem quem é um incumbente e quem é um desafiante e porquê (i. e. elas definem a estrutural social). Elas prescrevem como a competição funcionará em um dado mercado. Também fornecem aos atores quadros cognitivos para interpretar as ações de outras organizações. (Fligstein, 2001, p. 18, tradução livre).

Isso vem a complementar a construção teórica da NEI, que, em que pese considerar os elementos cognitivos e culturais, tem seu foco prioritariamente na questão dos contratos e instituições formais, fazendo com que os primeiros sejam recorrentemente colocados em segundo plano, uma vez que a primazia da racionalidade instrumental postulada pode suplantar demais formas de ação social. A partir da abordagem político-cultural, é possível trabalhar com instituições formais e informais em um mesmo nível de relevância explicativa e assim desvelar elementos importantes de análise.

3. Metodologia

Posto isso, analisaremos como se constituem os quatro tipos de instituições fundamentais para o campo em questão, numa perspectiva de médio alcance que verse especificamente para o caso do setor canavieiro brasileiro, identificando o desenvolvimento de seus direitos de propriedade, estruturas de governança, regras de troca e concepções de controle, em estrita relação com os *policy domains* da atividade sucroenergética, verificando seu desenvolvimento no tempo e, em decorrência, o desenvolvimento histórico do setor, identificando assim sua constituição contemporânea.

Como em todo campo, certos atores que se beneficiam das regras estabelecidas são caracterizados como incumbentes, ou dominantes. Essas são em geral as maiores firmas, que dominam o mercado. As firmas menores, que buscam alterar as relações de poder e as condições de estabilidade dos mercados são chamadas de desafiantes. Para o caso desta pesquisa – levando em consideração a proposição de Fligstein (2001), na qual os mercados se definem a partir das firmas produtoras e não dos consumidores – partimos das usinas sucroenergéticas para a caracterização desse campo, estabelecendo os grandes grupos econômicos do setor como sendo seus agentes dominantes. Essas grandes usinas e conglomerados certamente gozam de situações favoráveis, tendo mais capacidades de se protegerem das oscilações de preços e aproveitar economias de escala e escopo, ao passo que as menores usinas sobrevivem em situação muito mais vulnerável à dinâmica setorial. Seu poder econômico também se reflete numa privilegiada capacidade de fazer valer seus interesses nos campos estatais e na produção das regras institucionalizadas no mercado sucroenergético, como será pormenorizada posteriormente neste trabalho. Também as relações entre usinas e fornecedores de cana invocam situações assimétricas de negociação, inclusive entre grandes latifundiários e pequenos fornecedores e cooperativas, que também compõem o campo da atividade canavieira.

A pesquisa se baseia em ampla revisão de literatura, bem como consulta a documentos públicos, leis e decretos disponíveis no *site* do Senado Federal, e publicações de jornais. Foi aplicada uma metodologia qualitativa, com o emprego de técnicas histórico-indutivas de análise. Dessa forma, partimos da observação da realidade social em sua complexidade e mutabilidade, no bojo do fazer científico de uma ciência substantiva.

4. Resultados e Discussões

4.1. Os direitos de propriedade do setor sucroenergético

De início é preciso pontuar que a relação de propriedade que fundamenta o agronegócio brasileiro em seus mais variados setores se materializa na Lei de Terras de 1850, que transforma a terra em ativo mercantil e confere a seus proprietários, além de uma reserva de valor, novas possibilidades de organização dos mercados agropecuários e imobiliário (Brasil, 1850). A propriedade privada da terra é o alicerce do desenvolvimento do setor sucroenergético tal como conhecemos e institucionaliza formas de relacionamento que reorientam as configurações territoriais a partir da lógica de mercado, em um movimento de avanço do mercado sobre as demais instituições sociais como descrito por Polanyi (2000). Tratando-se de uma atividade de base agrícola, o setor sucroenergético é também regulamentado pelas disposições do Estatuto da Terra (Brasil, 1964), que regula os direitos e obrigações dos imóveis rurais nacionais.

Estabelecida a regra fundamental que determina a apropriação do produto agrícola, algumas instituições subsequentes vêm estabilizar os direitos de propriedade intelectual que permeiam o desenvolvimento científico e tecnológico ligado à agroindústria canavieira, como é o caso da Lei de Patentes (Brasil, 1996) e da Lei de Cultivares (Brasil, 1997).

Como a legislação de patentes não protege os investimentos no desenvolvimento de novas variedades vegetais e impede a comercialização de variedades protegidas, por parte de terceiros não autorizados, foi criada a Lei de Cultivares, para estimular as pesquisas, uma vez que ela abrange o material de reprodução ou multiplicação comercial da cultivar em questão, em todo o território brasileiro, pelo prazo de 15 anos para a cana-de-açúcar, contados a partir da data de concessão do Certificado Provisório. (Uehara, 2010, p. 80).

A Lei de Patentes, da forma como estabelecida no Brasil, protege o direito de propriedade intelectual para o caso de inovações tecnológicas e criações de modelos de uso, por 15 e 20 anos, respectivamente. De acordo com Uehara (2010), essa lei tem garantido a previsibilidade da exploração de inovações industriais, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de novas tecnologias de processamento para a produção de etanol. No que tange às inovações ligadas às variedades de cana-de-açúcar, essas se pautam pela Lei de Cultivares, uma vez que a Lei de Patentes não dispõe sobre seres vivos de qualquer natureza.

É preciso pontuar também, ainda que de passagem, que as tecnologias referentes aos motores *flexfuel* e movidos a etanol também têm suas patentes protegidas pela Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), órgão responsável pela sua concessão. No que tange aos direitos de propriedade, esses se estabelecem de uma forma geral como base da estrutura de mercado nacional, como instituições prescindíveis do mercado sucroenergético e sobre as quais esse se estabelece de maneira ordenada.

Zylbersztajn (1996) estabelece que toda transação é, em si, uma transação de direitos de propriedade. Nesse sentido, podemos firmar que os contratos que coordenam o fornecimento de cana-de-açúcar definem determinados direitos de propriedade. Os contratos de arrendamento e parceria são balizados pelo Decreto 59.566 de 1966 (Brasil, 1966) que visa proteger arrendatários e parceiros de abusos por parte de arrendantes e outorgantes, com cláusulas de exclusividade

na venda da produção aos últimos e determina o tempo mínimo para os contratos – que, no caso da cultura canavieira, é de 3 anos. O arrendamento possibilita às agroindústrias produzirem a chamada “cana própria”, contudo essa é limitada pelo Estatuto da Lavoura Canavieira (Brasil, 1941), em no máximo 60% da matéria-prima processada – índice considerado elevado por especialistas –; já os contratos de fornecimento, de acordo com Avelhan & Souza (2011), variam entre fornecimento livre, com e sem as atividades de corte, carregamento e transporte (CCT), e contratos de parceria. Nesses últimos, a cana colhida é de propriedade tanto da usina quanto do dono da terra, de modo que os riscos e incertezas referentes à produção agrícola são divididos entre as partes, o que não ocorre com os contratos de arrendamento.

4.2. Estrutura de governança

As estruturas de governança, como indica Fligstein (2001), dizem respeito às regras formais e informais que padronizam o relacionamento dos agentes que compõe o campo social em questão e constituem histórica e politicamente o processo de estabilização dos mercados. O mercado sucroenergético, nesse quesito, traz particularidades históricas interessantes – isso porque durante mais de 60 anos ele sofreu forte intervenção por parte Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que não apenas organizava a produção e distribuição dos derivados da cana-de-açúcar, mas também as relações entre os diversos agentes econômicos desse campo. De fato, a

[...] indústria sucroalcooleira está entre as mais institucionalizadas na economia brasileira e sua modernização ocorreu graças à forte intervenção governamental, desde a transição do sistema de produção pré-industrial, baseado no Engenho de cana-de-açúcar, para o sistema industrial, caracterizados pela produção em usinas. (Mundo Neto, 2012, p. 76)

Durante o período de vigência do IAA (1933-1990), o Estado brasileiro regulava as cotas de produção de cada usina, mantinha o monopólio do comércio internacional de açúcar, determinava a porcentagem de adição de etanol à gasolina e os preços praticados para as matérias-primas e derivados, organizava os contratos de fornecimento de cana, bem como fiscalizava as relações de trabalho nos canaviais, engenhos e usinas e também as relações conflituosas entre usineiros e fornecedores (Brasil, 1933).

Até o fim desse que ficou conhecido como período intervencionista da atividade canavieira, o Estado brasileiro forneceu um ambiente econômico fortemente institucionalizado, dentro de um guarda-chuva protetor aos riscos que sustentou a estabilidade do mercado que favorecia a sobrevivência das empresas do setor (Ramos, 2016). Com isso, as principais estratégias da iniciativa privada eram a captura de cotas de produção (ganhos de escala) e redução de custos de produção (Vian, 2001). O monopólio do comércio internacional, como bem indica Szmrecsányi & Moreira (1991), mantinha um canal de escoamento do excedente produtivo, cujos riscos eram assumidos completamente, pelo Estado e os incentivos e subsídios oferecidos no âmbito do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) – que vigorou de 1975 a 1991 –, bem como a garantia de reservas de mercado ao etanol garantiam margem de lucro generosas à fornecedores e usineiros, o que sustentou o desenvolvimento e tecnificação da atividade canavieira durante a segunda metade do século XX.

O fim do IAA, em maio de 1990, cria um vácuo institucional a ser suplantado por novos padrões de relacionamento e comportamento: a década de 1990 é um momento de redefinição da atividade sucroenergética que intenta reorganizar as relações entre firmas, fornecedores e o Estado em novas bases. Vian & Belik (2003) analisam que a mudança institucional dos anos 1990 alterou profundamente o contexto concorrencial do setor, impactando o isomorfismo organizacional que caracterizava a agroindústria sucroenergética e ensejando um aumento

na diferenciação entre empresas, que abarcaram novas estratégias e uma forte diferenciação produtiva. Shikida et al. (2011) chamam atenção para a emergência de um paradigma tecnológico que, acirrado pelas condições de competição, promovem a diferenciação e pautam o desenvolvimento das firmas do setor dentro do novo contexto.

De acordo com Vega (2015), não se trata de um período de desregulamentação do setor, em que o Estado se retira da organização da atividade econômica, mas de um reposicionamento de sua atuação sob novos termos, necessário à integração do setor a um novo contexto concorrencial globalizado. Ainda que parte das atribuições do antigo IAA sejam realocadas em uma nova estrutura administrativa, a conjuntura forçou os atores sociais a buscarem novas estratégias de estabilização do mercado, apostando na criação de instrumentos de governança setorial autônomos.

Esses processos de transformação do mercado sucroenergético não se deram sem conflitos, uma vez que os usineiros menores, administradores de destilarias autônomas e fornecedores de cana lutaram pela manutenção das garantias e proteções do setor público, ao passo que as grandes empresas, avaliando o contexto de liquidez internacional e de alta nos preços internacionais do açúcar, pressionavam pela liberalização radical do mercado (Mello & Paulillo, 2005; Vega, 2015).

Representando especialmente os usineiros de São Paulo, em 1997 surge a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), com o intuito de reorganizar a governança setorial do complexo canavieiro. A associação se coloca, desde sua fundação, a favor da completa desregulamentação do setor, em um claro papel de transformar o campo sucroenergético em favor das empresas dominantes. Diversas outras entidades representativas do setor surgem, inclusive de dissidências da primeira, na tentativa de disputar a construção das novas regras e políticas setoriais. Entretanto, a UNICA se estabelece – e permanece até hoje – como a principal representante do setor sucroenergético. De acordo com Vega (2015, p. 173), ela seria 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”.

Com o fim da administração dos preços dos produtos ligados ao complexo, em 1999, o setor viu a necessidade de encontrar novas formas de regular o relacionamento entre usineiros e fornecedores de matéria-prima. Isso levou a UNICA a estabelecer uma parceria com a Organização dos Plantadores de Cana do Centro-Sul do Brasil (ORPLANA) que culminou na elaboração de um novo sistema de remuneração da cana-de-açúcar, por quantidade de Açúcar Total Recuperável (ATR), e na criação do Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo (CONSECANA), que fizesse a gestão desse modelo, que passou a vigorar ainda em 1999. Esse sistema de remuneração tem sido adotado também em diversas outras regiões do Brasil, a exemplo dos estados do Centro-Oeste, cujo desenvolvimento do complexo canavieiro é mais recente (Marques, 2017). Segundo Avelhan & Souza (2011, p. 21),

[...] observa-se que o CONSECANA permite um alinhamento (conciliação) entre o que se paga pela cana (ATR) e os preços a que se vendem os produtos principais que a usina produz, ao contrário do kg de ATR fixo e litros de álcool fixo. Dessa maneira, pode-se depreender que o CONSECANA induz a uma maior coordenação entre os agentes, tendo assim os mesmos objetivos: ter maior produtividade e ganhar por isso.

Dirigido por um conselho deliberativo de 10 diretores, distribuídos igualmente entre representantes da ORPLANA e da UNICA, ele tem sido fundamental para a organização das relações historicamente conflituosas entre usineiros e fornecedores e é uma das principais experiências de autogestão setorial da nova estrutura de governança setorial pós-desregulamentação. A pesquisa de Belik et al. (2012) apresenta detalhadamente o funcionamento do CONSECANA

e o modelo de seus cálculos; em que pese distribuir riscos e benefícios entre fornecedores e usineiros, os autores apontam para a não incorporação das categorias trabalhistas no sistema.

Uma característica estruturante da atividade sucroenergética é a impossibilidade de transportar a cana por grandes distâncias devido ao seu alto peso e, conseqüentemente, alto custo logístico, tornando fundamental a proximidade entre usinas e canaviais. A pesquisa de Sant'Anna et al. (2015), a respeito da percepção dos fornecedores sobre os contratos e o relacionamento com as usinas no Centro-Oeste, traz a importância do estabelecimento de contratos formais para a estabilização das relações de fornecimento como um instrumento útil de redução dos riscos e incertezas. Esses contratos determinam em média uma duração de 7 anos para as atividades de fornecimento de cana, de modo que constituem relações estáveis por um período relativamente grande. Somando-se a isso as cláusulas de exclusividade, que impedem os produtores de comercializarem seus produtos com outras usinas, o resultado é uma estruturação muito particular que busca inibir os riscos relativos às instituições de livre mercado. Pelo menos 90% dos produtores que participaram da pesquisa indicaram que é difícil operar na região sem um contrato de fornecimento (Sant'Anna et al., 2015).

A ECT tem ferramentas precisas para analisar a governança das relações de fornecimento de matéria-prima no setor, isso porque, ao considerar a transação como unidade analítica, confere à especificidade do ativo transacionado um valor fundamental para explicar a estrutura das relações que em torno dele se desenvolvem (Williamson, 1985). De acordo com a tipologia de Zylbersztajn (1996), essa característica básica da cana-de-açúcar a torna um ativo de alta especificidade regional, o que eleva sobremaneira os custos de transação e desestimula o estabelecimento de relações via mercado *spot*, fazendo emergir uma ampla gama de contratos de fornecimento.

O trabalho de Trentin & Lago (2017), sobre as estruturas de governança no complexo canavieiro do Rio Grande do Sul, aponta para uma predominância de formas híbridas e contratos relacionais. Na mesma linha vai a pesquisa de Feltre & Perosa (2020), que indica que os grupos de origem familiar têm preferência por maior controle do fornecimento, ao passo que os grupos de perfil multinacional apresentam maior ocorrência de contratos de fornecimento livre. A pesquisa, contudo, não se aprofunda nas causas da questão, o que poderia ser analisado a partir do exame das concepções de controle dos diferentes agentes econômicos do complexo.

Esse contexto de alta especificidade do ativo deveria promover a integração vertical à montante, todavia, não é o que se tem percebido (Feltre & Perosa, 2020; Rissardi Junior et al., 2017), considerando que a verticalização também esbarra em legislação específica (Brasil, 1941). A ECT, em que pese trazer *insights* importantes sobre a questão, costuma analisar as transações em um nível microeconômico considerando condições de igualdade de negociação entre os agentes, o que pode ofuscar as relações de poder que impõem determinadas condições contratuais e institucionais do elo mais forte para o mais fraco. Marques (2017) e Sant'Anna et al. (2015) e chegaram na constatação comum de que o poder de barganha de fornecedores é muito reduzido, fazendo com que as relações comerciais pesem frequentemente a favor das usinas; Avelhan & Souza (2011), por sua vez, apontam a necessidade de aprofundar estudos sobre a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte de algumas firmas. Nesse sentido, a perspectiva de análise do mercado sucroenergético como um campo social, considerando desigualdades estruturantes do relacionamento dos agentes econômicos, pode fornecer ferramentas analíticas relevantes.

A transformação da arquitetura institucional ligada à gestão pública do complexo canavieiro foi muito bem analisada por Vian (2001), Baccarin (2005) e Vega (2015). As atribuições do IAA se distribuíram de maneira descoordenada entre vários outros órgãos e secretarias

governamentais, criando distintos polos decisórios que conduziam as políticas de maneira independente (Baccarin, 2005). Hoje, a governança setorial exercida pelo poder público se organiza em 4 principais agências: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); a Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP); a Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) – todas fundadas em 1997 – e a Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool (CSAA), aberta em 2003.

Cada uma dessas agências exerce uma função específica na dinâmica setorial sucroenergética. O CNPE atua de maneira mais geral na condução da política energética nacional, estabelecendo diretrizes para a utilização e estocagem de biocombustíveis, parâmetros de importação e exportação de petróleo e derivados, fomentando o desenvolvimento tecnológico do setor e promovendo a competitividade internacional do etanol brasileiro. Esse é um órgão consultivo ligado diretamente à Presidência da República, de modo que se situa no nível mais elevado de governança setorial. Já a ANP é um órgão executivo e fiscalizador, que cumpre o papel de certificar a produção e especificar as características físico-químicas do produto, além de fiscalizar seu transporte, armazenagem, estocagem e comercialização (Vega, 2015). A ANP é central para a institucionalização das regras de troca do mercado sucroenergético, o qual comentaremos em mais detalhes mais à frente.

O CIMA é, de certa forma, uma reedição do Conselho Nacional do Alcool (CNAL): uma entidade interministerial que administra a política do Programa Nacional do Alcool, sendo, hoje, o principal órgão de condução direta da política setorial para o complexo canavieiro – congregando representantes de ministérios como o da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros (Vega, 2015). É ele o responsável, entre outras coisas, pela definição da porcentagem de adição de etanol anidro à gasolina, garantindo, assim, uma importante reserva de mercado ao derivado da cana-de-açúcar. A CSAA, por sua vez, é um órgão consultivo ligado ao MAPA, com o papel de propor e discutir políticas setoriais: é o principal espaço de interlocução das entidades representativas do setor com o governo federal. De acordo com Belik et al. (2012), as câmaras setoriais fazem parte da reestruturação do modelo de intervenção pública nas cadeias agroalimentares nacionais, presentes em diversos setores agroindustriais brasileiros atualmente.

4.3. Regras de troca

É de suma importância, para a constituição e estabilização de mercados, que sejam estabelecidas, de maneira clara suas, regras de troca. Essas regras vão dispor sobre quais produtos compõem esse determinado mercado e quais são suas características básicas, designando o que pode ser trocado e em quais condições. Mesmo sendo condição fundamental em qualquer mercado e sujeito a instituições mais ou menos formalizadas (ainda que sempre compartilhadas pelos atores sociais do campo), a depender da mercadoria, essas regras são especialmente importantes para o caso de produtos industrializados, como os derivados da cana-de-açúcar, que provêm de determinados processos físico-químicos e biológicos. Em outras palavras, é basilar à existência do setor sucroalcooleiro que se defina (de maneira clara e amplamente reconhecida), o que é e o que não é açúcar, e o mesmo para o etanol.

Aqui novamente os *policy domains* são convocados a formular critérios oficiais de produção e comercialização dos produtos do complexo canavieiro, de maneira a institucionalizar as condições básicas de sua produção. As principais entidades que se debruçaram sobre a produção dessas instituições são a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o MAPA.

A Resolução-RDC nº 271/2005 da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2005) aprova o “Regulamento Técnico para Açúcares e Produtos para Adoçar”, determinando uma definição técnica para açúcares e outros derivados alimentícios da cana, como o melado e a rapadura. Essa resolução institucionaliza também a forma de designação dos produtos em suas embalagens e a maneira de rotulação desses. A Agência é o principal órgão regulador das condições sanitárias de produtos e de espaços de produção, de modo a garantir a saúde de trabalhadores e consumidores – tendo também uma função fiscalizadora. Suas resoluções e determinações são fundamentais para a existência de qualquer mercado formal no Brasil.

O MAPA, por sua vez, debruça-se sobre a produção de um segundo regulamento técnico para o açúcar, de caráter mais voltado às especificações físico-químicas do produto em si. Esse documento está em constante modificação, tendo sido alterado pelo menos três vezes desde 2017. “O Regulamento Técnico do Açúcar”, estabelecido pela Instrução Normativa (IN) nº 47 de 2018 do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2018) e alterado pela IN nº 60 de 2019 do mesmo órgão (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2019), determina os parâmetros para a classificação dos tipos de açúcar através de seu grau de polarização, umidade, cor ICUMSA e cinzas condutimétricas. A partir desses fatores, definem-se duas classes de açúcares: o cristal branco e o cristal bruto. Entre os tipos de açúcar ligados à primeira classe estão o cristal, refinado, refinado granulado e de confeitiro; já entre os tipos referentes à segunda classe estão o demerara, Very High Polarization (VHP) e Very Very High Polarization (VVHP). Além dessas, uma terceira classe se refere aos açúcares líquidos, normal ou invertido. São esses os tipos de açúcar passíveis de serem comercializados no mercado nacional, que se mantém alinhados com a padronização do mercado internacional, pois se trata de uma *commodity* historicamente estabelecida.

O mercado de *commodities* tem uma governança global que implica algumas regras estabelecidas, como a difusão de padrões de qualidade amplamente praticados a nível mundial, uma vez que os produtos são negociados amplamente no mercado internacional sem distinções entre marcas, o que implica estabelecer uma expectativa estável a respeito da qualidade dos produtos trocados. Além do mais, tratam-se em geral de matérias-primas, agrícolas, minerais e energéticas, de baixa introyecção tecnológica. A precificação das mercadorias é definida em algumas das principais bolsas de valores do mundo, em especial a Bolsa de Valores de Chicago (CBOT), de modo que traz para o interior do campo social, atores relevantes do mercado financeiro mundial, ao passo que exclui a relação entre produtores e consumidores da formação dos preços de mercado.

Na primeira década do século XXI, o governo brasileiro, contando com o apoio das entidades representativas do setor, assumiu o protagonismo internacional nas ações pela comoditização do etanol, na intenção de promover a ampliação do mercado externo do biocombustível. Entretanto, os esforços esbarram numa série de questões que impediram o sucesso da iniciativa – entre elas, a falta de padronização das especificações técnicas do produto e a baixa adesão da produção de etanol por outros estados nacionais (Kloss, 2012). Os diversos processos e matérias-primas utilizadas para a produção de álcool combustível ao redor do mundo torna difícil a padronização necessária à comercialização do produto em bolsas de mercadorias e futuros, em que pese algumas bolsas (como a B3) praticarem a comercialização de contratos de etanol brasileiro. Ainda que algumas iniciativas existam, sua baixa adesão em níveis mundiais impede a transformação do etanol em uma *commodity* energética internacional, fazendo com que a grande maioria da exportação do produto se dê a partir de contratos bilaterais firmados diretamente entre empresas.

4.4. Concepções de controle

Os trabalhos de Mundo Neto (2012, 2013), a respeito das concepções de controle imperantes no setor sucroenergético oferecem uma boa base para a análise que propomos, em que buscamos dar o devido destaque aos valores e quadros cognitivos que fundamentam a interpretação de mundo dos agentes sociais na construção dos mercados e, em especial aqui, do mercado derivado da cana-de-açúcar. Partimos do entendimento de que o comportamento social e individual é também uma construção cultural, que define e legitima a maneira como todos os indivíduos do campo em questão se relacionam – de que forma se estabelecem as hierarquias, as trocas, as condições de trabalho e as estratégias empresariais. Essa construção é, como pontua Fligstein (2001), tanto cultural quanto histórica e se refere às especificidades de cada campo em devido momento e território, de modo que devem ser analisadas em seus casos particulares.

Não é irrelevante lembrar que a utilização de mão-de-obra escravizada no complexo canavieiro foi amplamente difundida e naturalizada durante mais de 300 anos, deixando marcas na constituição histórica do setor. Até os dias atuais, é comum ver empresas do ramo e produtores de cana envolvidos em escândalos referentes à superexploração de trabalhadores e até mortes por exaustão em canaviais (Jungmann, 2008), o que indica que certos padrões de relações trabalhistas não foram completamente rompidos.

As concepções de controle do setor sucroenergético são frutos de rupturas, mas também continuidades em suas determinações históricas. Para além das marcas da escravidão, alguns indícios também esclarecem a forte ligação da atividade agroindustrial com o latifúndio a partir de sua longa tradição colonial e imperial. Na segunda metade do século XIX, a grande maioria da produção açucareira era feita em engenhos dentro das fazendas e seus senhores gozavam de muito poder e prestígio, de modo que a iniciativa do governo imperial de criar engenhos centrais que centralizassem toda a produção industrial regional foi tomada como uma afronta a esse poder por parte dos mesmos senhores (Mundo Neto, 2012). Por fim os engenhos centrais acabaram fracassando por falta de matéria prima, o que parece ter consolidado nas concepções de controle do setor que, para o êxito da atividade sucroalcooleira, é necessário a aquisição de terras próprias para o cultivo direto da cana-de-açúcar.

O período de intervenção setorial do IAA certamente gera diversos impactos nos valores e referenciais simbólicos que organizam a atividade canavieira. Isso porque, ao criar um guarda-chuva protetor à iniciativa privada durante tanto tempo e atuar fortemente para a criação e desenvolvimento do mercado de etanol, tem-se a concepção – fortemente institucionalizada nos agentes do campo sucroenergético – de que o Estado é responsável por proteger e salvaguardar o mercado e os lucros das companhias do setor. Isso fica evidente na pressão exercida por fornecedores e usineiros pela manutenção das políticas do Instituto durante o período de desregulamentação setorial da década de 1990, analisada por Mello & Paulillo (2005). A ideia de que o Estado brasileiro é responsável por garantir a sustentabilidade do mercado de etanol deriva de seu próprio esforço para a criação desse mercado, e essa responsabilização continua a ser exigida ainda que o contexto de sua produção seja outro.

Uma vez pontuados esses elementos importantes que figuram continuidades históricas na concepção de controle do mercado sucroenergético, podemos avançar para as também importantes transformações dos valores e entendimentos que constroem e legitimam o padrão institucional atual do complexo canavieiro e que se refletem, entre outras coisas, nas mudanças organizacionais dos principais grupos do setor, na forma de sua inserção no novo contexto concorrencial globalizado do capitalismo e na própria redefinição do entendimento do

papel da atividade canavieira no conjunto da vida econômica, frente aos desafios econômicos, climáticos e ambientais da contemporaneidade.

A formação histórica do complexo canavieiro se caracteriza pela concentração das atividades nas mãos de grupos familiares, associada à proteção estatal já mencionada, fazendo desse complexo um campo demasiado fechado em relação aos demais setores econômicos. Esse perfil se transforma radicalmente a partir dos anos 1990, num esforço de adequar o setor ao contexto de abertura econômica e globalização financeira que se constituía no Brasil, de modo a beneficiar especialmente os grandes grupos empresariais que visavam aproveitar-se das altas nos preços internacionais do açúcar e do contexto de alta liquidez da economia internacional.

A desregulamentação dos mercados do açúcar e do álcool seria uma importante mudança institucional que interferiu diretamente nas regras de funcionamento do mercado sucroalcooleiro. Os grupos empresariais passaram a desenvolver estratégias em função da nova configuração. Estratégias com ênfase em explorar novos produtos e novos mercados predominaram na década de 1990, demonstrando que tanto a concepção de controle de marketing como a concepção de controle financeira passaram a predominar entre os grupos mais importantes da indústria. (Mundo Neto, 2012, p. 89-90)

As tipificações das concepções de controle, conforme elaboradas por Fligstein (1990) e operacionalizadas por Mundo Neto (2012, 2013), oferecem suporte para compreendermos as características gerais das estratégias empresariais e das concepções de controle imperantes num determinado momento histórico e indicam mudanças nos contextos gerais da economia que interferem no comportamento dos agentes sociais. Posto isso, a reorientação das estratégias do setor sucroenergético a partir da década de 1990, no sentido de diversificar seu portfólio em vista de conquistar novos mercados nacionais e internacionais, bem como a utilização de fusões e aquisições (F&A) como mecanismos de expansão e gerenciamento empresarial, indicam transformações nas concepções de controle desse mercado, no sentido de uma maior integração ao novo contexto concorrencial do capitalismo global, no qual a integração dos mercados financeiros e de capitais globais oferecem novas potencialidades para a acumulação de capital e alavancagem de recursos.

José Carlos Braga (2000), a partir do desenho do conceito de financeirização da economia, pontua aspectos relevantes disso que chamamos “novo contexto concorrencial”, que passa a indicar um novo momento da acumulação capitalista, orientado por um desenvolvimento das estratégias de engenharia financeira segundo uma nova lógica de cálculo econômico. Segundo Braga (2000, p. 148),

[...] a lógica ordenadora e contraditória destes capitais centralizados é a de capital financeiro, compreendido como a fusão das diferentes formas de riqueza ou, genericamente, a fusão da forma lucro com a forma juros. Desse ângulo, as modalidades organizacionais observadas nos principais países capitalistas são formas que operam a partir da lógica de capital financeiro lato sensu. Trata-se do predomínio de uma lógica financeira geral (não significando obviamente descolamento absoluto da produção) nas decisões de investimento e de acumulação de capital (e de patrimônio, considerando este no sentido amplo de ativos em geral), como nucleadora daqueles capitais centralizados em seu movimento estratégico.

Ainda de acordo com o autor, esse movimento deriva de alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio, na gestão da liquidez e das taxas de juros por parte dos bancos centrais e também da emergência da fusão de conglomerados empresariais com fundos de investimento e demais atores do mercado financeiro (Braga, 2000). Sendo cuidadosos a respeito do nível de abstração e generalidade do termo “natureza”, podemos interpretar o fenômeno como alterações no entendimento dos agentes a respeito do papel e da função social do dinheiro, do crédito e do patrimônio, levando, conseqüentemente, a alterações nas formas de sua gestão.

Os movimentos do complexo canavieiro a partir da década de 1990 indicam que esse não ficou alheio ao novo ambiente institucional da economia como um todo e suas estratégias de F&A, intensificadas posteriormente pelo movimento de abertura de capitais das companhias, levaram à consolidação do que Fligstein e Mundo Neto vieram a denominar “*shareholder value conception of control*”.

A principal diferença entre a nova e a concepção anterior seria o fato de que, na anterior, os administradores não estariam gerenciando os ativos de modo a maximizar o que veio a ser denominado de “valor para o acionista” (Fligstein, 2001, p. 147). As estratégias resultantes da nova concepção de controle seriam de natureza financeira, mas procuram privilegiar os acionistas e não os gerentes que, na versão anterior, além de muito numerosos, recebiam salários elevados. Uma importante construção da concepção de controle “valor para o acionista” é a governança corporativa. (Mundo Neto, 2013, p. 20)

Como Fligstein pondera, as transformações em mercados estáveis se dão, na maioria das vezes, a partir de fatores exógenos, como é o caso invasão de mercados por firmas de outros ramos, que carregam consigo diferentes concepções de controle. Nesse sentido, a entrada de agentes financeiros, bancos e fundos de investimento no mercado sucroenergético e, principalmente, em seus espaços de gerência, fizeram consolidar estratégias e comportamentos econômicos direcionadas à gestão do valor das ações das companhias nos mercados de capitais, como os indicadores legítimos de sucesso e eficiência econômica de suas atividades. Areladas à centralidade que ganha as esferas financeiras na gestão dos principais grupos do complexo canavieiro, emergem novas formas de organização empresarial pautadas em princípios de governança corporativa capazes de dar voz aos acionistas e à transparência necessária ao mercado financeiro, o que provocou profundas alterações na dinâmica de propriedade do setor e, conseqüentemente, na importância das famílias tradicionalmente dirigentes das atividades sucroenergéticas (Mundo Neto, 2012).

Assim, a gestão familiar das atividades canavieiras, a partir dos anos 2000, passa a dar espaço a sistemas de governança corporativa que integram o mercado em questão aos sistemas financeiros internacionais e à nova dinâmica do capitalismo contemporâneo financeirizado. Um exemplo desse movimento é a abertura de capital do grupo Cosan, em 2007, na New York Stock Exchange (NYSE) e os investimentos do grupo Gávea Investimentos, liderado pelo ex-presidente do Banco Central (BC), Armínio Fraga, nas atividades de logística de açúcar e etanol.

Essa entrada de novos (e grandes) atores no mercado sucroenergético não se dá aleatoriamente e passa por um reposicionamento da importância do setor no conjunto da economia durante a primeira década do século XX. Esse reposicionamento não é apenas material, mas principalmente ideológico e parte da concepção de sustentabilidade atrelada ao uso de energias renováveis e à substituição da matriz energética derivada de combustíveis fósseis, que emerge dos debates sobre aquecimento global e crise climática que ganham centralidade naquele momento histórico.

Esse é o momento em que as entidades representativas do setor, em especial a UNICA, apressam-se em transformar a imagem do complexo canavieiro, vestindo-o com uma nova roupagem e trazendo para o centro de seus valores empresariais a sustentabilidade ambiental, o que configurou um desenho de economia verde para o mercado sucroenergético. Segundo Grün (2005), as ideias de Responsabilidade Social e Empresarial (RSE) e Gestão Ambiental (GA), passam a ser incorporadas às práticas de governança corporativa na experiência brasileira.

Portanto, passa a ser importante não apenas desenvolver ações sustentáveis, mas, principalmente, divulgá-las, seja como uma prestação de contas para a sociedade, ou mesmo para reforçar a ideia de transparência organizacional. Nos comunicados institucionais da maioria das empresas do espaço industrial sucroalcooleiro, mesmo daquelas que, até o momento da pesquisa, não participavam diretamente do mercado de capitais, é destinado um espaço considerável para a divulgação destas práticas. (Mundo Neto, 2013, p. 44)

Um dos resultados concretos dessa mudança de perspectiva e preocupação com os impactos ambientais da atividade canavieira é observada na redução (e quase eliminação) das queimadas, como bem avalia Baccarin (2016). Para o emblemático caso de São Paulo, a promulgação do Protocolo Agroambiental de 2007, bem como sua reedição em 2017, institucionaliza valores preservacionistas e sustentáveis da atividade canavieira, antecipando a eliminação das queimadas e a adoção do corte mecanizado da cana-de-açúcar, provocando um redesenho no complexo canavieiro paulista – que culmina, como bem analisado por Baccarin (2016) e Baccarin et al. (2011), em um movimento de demissão em massa de trabalhadores rurais, com especial impacto para o caso dos trabalhadores de baixa qualificação profissional. Segundo dados do Relatório Etanol Verde (Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo, 2017), o número de colhedoras mecânicas passou de 753 em 2007 para mais de 3 mil em 2017, afetando diretamente a ocupação de trabalhadores rurais. Os efeitos das mudanças institucionais para as questões trabalhistas do setor são muito bem analisados por Baccarin (2016) e Oliveira (2009), e apontam para uma agenda de pesquisa fértil à luz do institucionalismo e da sociologia econômica – a exemplo do impacto do Protocolo Agroambiental de 2007 para a ocupação formal e informal de mão-de-obra, que deve ser estudado em maior profundidade.

As perspectivas atreladas às novas tecnologias de produção de etanol e à possibilidade de geração de energia elétrica a partir do bagaço da cana, associadas às inovações tecnológicas de sua atividade industrial, alertam os investidores institucionais acerca das potencialidades do etanol como alternativa energética sustentável e, em consequência, das promessas de rentabilidade e crescimento do setor. Não apenas os agentes financeiros ingressam no mercado sucroenergético, mas grandes companhias dos ramos petrolífero, alimentício e imobiliário o invadem, causando profundas transformações nas concepções sobre o futuro do setor e suas estratégias, como é o caso da Petrobrás, Royal Dutch Shell e Odebrecht.

5. Conclusões

O presente trabalho buscou realizar uma construção teórica e conceitual do setor sucroenergético brasileiro, trazendo à tona os alguns elementos políticos e culturais relevantes para a institucionalização da dinâmica de mercado contemporânea. Longe de vislumbrar esgotar o tema, foram trazidos alguns elementos centrais para a interpretação do setor canavieiro em concordância com o modelo teórico aplicado. Tratando-se de uma caracterização geral, estamos cientes que cada um dos elementos indicados poderia (e deveria) ser tratado com mais profundidade em trabalhos posteriores. O proposto, nesse sentido, busca apresentar algumas potencialidades de uma agenda de pesquisa acerca do complexo canavieiro.

Deixando claro algumas limitações deste trabalho, buscou-se tratar o setor sucroenergético nacional como um todo, não aprofundando em características regionais do complexo. Nesse sentido, legislações estaduais e municipais não foram analisadas, bem como políticas de fomento de nível regional. Ciente das particularidades de cada região canavieira do país, o presente artigo pode servir de base para análises comparadas e aprofundamentos nesse sentido. Entendendo a centralidade que as relações de trabalho no complexo canavieiro apresentam nos estudos das Ciências Sociais sobre o tema, optou-se por não aprofundar aqui essa temática, não obstante, apontamos para a necessidade de estudos que versem especificamente sobre os efeitos das mudanças institucionais nas questões trabalhistas do setor.

A aplicação do modelo político-cultural possibilitou o entendimento do mercado sucroenergético como um campo social, estruturado a partir do reconhecimento e compartilhamento, por parte dos agentes, da legitimidade de determinadas regras sociais acerca dos direitos de

propriedade, regras de troca, estruturas de governança e concepções de controle que o definem e estabilizam. Essa ferramenta de análise se mostrou adequada para a incorporação de três elementos fundamentais para o estudo assertivo do setor, a saber, a) sua estruturante desigualdade, que pode vir a complementar os estudos sobre as condições de negociações de fornecimento de cana com base na Economia dos Custos de Transação; b) a participação do Estado na determinação da dinâmica setorial, sendo um agente central para a institucionalização de regras e padrões de comportamentos, apontando para a relação entre a atuação de agentes econômicos e a formulação de políticas públicas; e c) e o papel dos quadros cognitivos e conjuntos simbólicos na constituição do setor, fornecendo novas possibilidades interpretativas da organização da firma, da hierarquia e da estratégia, a partir de uma perspectiva culturalista essencialmente sociológica.

Identificamos que o campo sucroenergético, atualmente, configura-se em torno de grandes grupos empresariais que atuam de maneira integrada à dinâmica dos mercados financeiros e de capitais globais, em uma perspectiva de crescente internacionalização setorial que se evidencia, entre outras coisas, no esforço para a transformação do etanol em uma *commodity* energética internacional e na abertura da atividade agroindustrial sucroenergética ao grande capital transnacional – seja financeiro ou não – como os grandes fundos de investimento internacionais e companhias petrolíferas internacionais. Esses são os grandes *players* que figuram os agentes dominantes do campo sucroenergético brasileiro contemporâneo, com maior capacidade de institucionalizar regras e padrões de comportamento que determinam a dinâmica setorial.

Em que pese a abertura e internacionalização do complexo canavieiro e seu esforço de liberalização – representado, sobretudo, pela atuação da UNICA – vimos que o Estado nunca deixa de ser um agente importante para a estabilização do mercado. Ele é requisitado para estabelecer as regras básicas que definem as regras de troca e direitos de propriedade do setor, bem como possui toda uma arquitetura institucional destinada a fazer a gestão pública desse mercado, numa herança que retoma décadas ou séculos de experiências de intervenção setorial.

Os muitos elementos sociais, políticos e históricos elencados no presente trabalho corroboram com a discussão teórica proposta e jogam luz a diversas determinações sociais do comportamento econômico que são fundamentais para a própria existência do mercado sucroenergético. Fica patente, dado o exposto, que a dinâmica concorrencial está inscrita em uma série de instituições sociais e padrões de comportamento e relacionamento que condiciona sua existência e que essas são variáveis imprescindíveis para uma análise assertiva do setor. Com isso, reiteramos a importância de determinações históricas, políticas e sociais para a análise dos mercados, de maneira a evidenciar as potencialidades que traz a Sociologia Econômica para o avanço dos estudos sobre o setor sucroenergético brasileiro.

Agradecimentos

Essa pesquisa foi realizada com o apoio financeiro da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, FAPERJ, – por meio de bolsa de mestrado, modalidade Mestrado Nota 10 (nº do processo 202.566/2022) – à qual o autor agradece.

6. Referências

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. (2005). Resolução-RDC nº 271 de 22 de setembro de 2005. Aprova o “Regulamento Técnico para Açúcares e Produtos para Adoçar”.

- Recuperado em 13 de janeiro de 2022, de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2005/rdc0271_22_09_2005.html
- Aguilar Filho, H. A., & Eick, L. F. (2016). Max Weber, John Neville Keynes e o “Methodenstreit”: disputa e conciliação metodológica. *Economic Review (Kansas City, Mo.)*, 24(2), 1-13.
- Avelhan, B. L., & Souza, J. P. (2011). A estrutura de governança do setor sucroalcooleiro: uma avaliação do fornecimento de matéria-prima da região de Araçatuba, Estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, 41(8), 13-25.
- Baccarin, J. G. (2005) *A desregulamentação e o desempenho do complexo sucroalcooleiro no Brasil* (Tese de doutorado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Baccarin, J. G. (2016) *A indústria abarca a cana-de-açúcar e corta rente o trabalho volante: mudanças tecnológicas recentes na lavoura canavieira e impactos na ocupação agrícola no estado de São Paulo*. (Tese de Livre Docência). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Jaboticabal.
- Baccarin, J. G., Gebara, J. J., & Borges Junior, J. C. (2011). Expansão canavieira e ocupação formal em empresas sucroalcooleiras do Centro-Sul do Brasil, entre 2007 e 2009. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 49(2), 493-506.
- Barra, G. M. J., & Ladeira, M. B. (2016) Teorias institucionais aplicadas aos estudos de sistemas agroindustriais no contexto do agronegócio do café: uma análise conceitual. *REGE – Revista de Gestão*, 23, 159-171.
- Belik, W., Paulillo, L. F., & Vian, C. E. F. (2012). A emergência dos Conselhos Setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? *RESR*, 5(1), 9-32.
- Bourdieu, P. (1983). Algumas propriedades dos campos. In P. Bourdieu (Ed.), *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- Braga, J. C. (2000). *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Unicamp.
- Brasil. (1850). Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Recuperado em 11 de janeiro de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm
- Brasil. (1933). Decreto nº 22.789 de 1º de junho de 1933. Recuperado em 13 de janeiro de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22789.htm
- Brasil. (1941). Decreto-Lei nº 3.855, de 21 de novembro de 1941. Estatuto da Lavoura Canavieira. Recuperado em 13 de janeiro de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3855.htm
- Brasil. (1964). Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Recuperado em 15 de agosto de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm
- Brasil. (1966). Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966. Recuperado em 15 de agosto de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59566.htm
- Brasil. (1996). Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Recuperado em 11 de janeiro de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm
- Brasil. (1997). Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. Lei de Proteção de Cultivares. Brasília. Recuperado em 11 de janeiro de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9456.htm
- De Paula, J. A. (2005). Afinidades eletivas e pensamento econômico: 1870-1914. *Kriterion*, 111, 70-90.
- Feltre, C., & Perosa, B. R. (2020). Governança no setor sucroalcooleiro: uma análise comparada de São Paulo e do Cerrado Mineiro e Goiano. *Economia Ensaios*, 35(2), 25-48.

- Fligstein, N. (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fligstein, N. (2001). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Fligstein, N., & MacAdam, D. (2012). *A theory of fields*. New York: Oxford University Press.
- Granovetter, M. (2007). Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE Eletrônica*, 6(1), 9.
- Grün, R. (2005). Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(58), 67-90.
- Haddad, F. (1996). Habermas, leitor de Weber, e a Economia Neoclássica. *Lua Nova*, 38, 147-174.
- Izepão, R. L., Brito, E. C., & Bergoce, J. (2020). O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação. *Leituras de Economia Política*, 31, 55-74.
- Jungmann, M. (2008, Agosto 14). Relatório denuncia mortes de trabalhadores de canaviais por exaustão. *Agência Brasil*. Recuperado em 21 de janeiro de 2022, de <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-08-14/relatorio-denuncia-mortes-de-trabalhadores-de-canaviais-por-exaustao>
- Kloss, E. C. (2012). *Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira*. Brasília: FUNAG.
- Maciel, R. G., Becker, C., & Neske, M. Z. (2019). Os mercados da ovinocultura na pecuária familiar: proposições analíticas da Nova Sociologia Econômica. *RESR*, 57(3), 396-412.
- Marques, R. C. A. (2017). *Expansão da agroindústria canavieira no Centro-Oeste brasileiro pós-desregulamentação: uma análise institucionalista*. (Tese de doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.
- Mello, F. O. T., & Paulillo, L. F. (2005). Metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista e os desafios da autogestão setorial. *Agricultura em São Paulo*, 52(1), 41-62.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. (2018). Instrução Normativa nº 47 de 30 de agosto de 2018. Estabelece o Regulamento Técnico do Açúcar. Recuperado em 14 de janeiro de 2022, de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39939558/do1-2018-09-06-instrucao-normativa-n-47-de-30-de-agosto-de-2018-39939440
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. (2019). Instrução Normativa nº 60, de 20 de novembro de 2019. Brasília. Recuperado em 14 de janeiro de 2022, de <https://alimentusconsultoria.com.br/instrucao-normativa-no-60-de-19-de-novembro-de-2019-mapa/>
- Mundo Neto, M. (2012) *Transformações na indústria sucroalcooleira brasileira no início do século XXI: das famílias aos acionistas* (Tese de doutorado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Mundo Neto, M. (2013). As concepções de controle em diferentes momentos da indústria sucroalcooleira: uma análise das transformações recentes a partir de uma perspectiva histórica. In M. C. Jardim (Org.), *Estado e mercado no Brasil contemporâneo: a produção de sentidos, a produção de alianças*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Oliveira, A. M. S. (2009) *Reordenamento territorial e produtivo do agronegócio canavieiro no Brasil e os desdobramentos para o trabalho* (Tese de doutorado). Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.
- Polanyi, K. (1957). The Economy as Instituted Process. In K. Polanyi., M. C. Arensberg & H. W. Pearson (Eds.), *Trade and market in the early empires: economies in history and theory*. Chicago: The Free Press.

- Polanyi, K. (2000). *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. (2. ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Ramos, P. (2007). 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. *Economia Aplicada*, 11(4), 559-585.
- Ramos, P. (2016). Trajetória e situação atual da agroindústria canavieira do Brasil e do mercado de álcool carburante. In G. R. Santos (Org.), *Quarenta anos de etanol em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas*. Brasília: IPEA.
- Rissardi Junior, D. J., Shikida, P. F. A., & Lages, A. M. G. (2017). Aspectos da nova economia institucional na Agroindústria Canavieira do estado do Paraná. *Economia Política e Desenvolvimento*, 8(19), 9-25.
- Sant'Anna, A. C., Granco, G., Bergtold, J., & Caldas, M. M. (2015). Os desafios da expansão da cana-de-açúcar: como pensam e agem arrendatários e produtores? *Revista Radar*, 39, 39-48.
- Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo – SIMA. (2017). *Etanol Verde – Relatório Preliminar Safra 2016/2017*. Recuperado em 14 de agosto de 2022, de http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/etanolverde/2017/06/etanol-verde-relatorio-preliminar-safra-16_17-site.pdf
- Shikida, P. F. A., Azevedo, P. F., & Vian, C. E. F. (2011). Desafios da Agroindústria Canavieira no Brasil pós-desregulamentação: uma análise das capacidades tecnológicas. *RESR*, 49(3), 599-628.
- Silva, M. G., & Duarte, F. W. (2018). Notas sobre “o mercado em Weber”: espaço de poder e dominação. *Argumentos (México)*, 15(1), 276-289.
- Szmrecsányi, T., & Moreira, E. P. (1991). O desenvolvimento da agroindústria canavieira desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*, 5(11), 67-79.
- Trentin, B., & Lago, A. (2017). Estruturas híbridas de governança no complexo agroindustrial da cana-de-açúcar no Rio Grande do Sul. In *Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul.
- Uehara, Y. (2010). *Política científica e tecnológica e patentes: o Proálcool* (Tese de doutorado). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Vega, G. H. C. (2015). *A dupla serpente: Estado e agroindústria sucroenergética na construção de uma nova matriz de inserção global* (Tese de doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Vian, C. E. F. (2001) *Inércia e mudança institucional: estratégias competitivas do complexo agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil*. (Tese de doutorado). Unicamp, Campinas.
- Vian, C. E. F., & Belik, W. (2003). Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. *Economía*, 4(1), 153-194.
- Williamson, O. (1985) *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.
- Zylbersztajn, D. (1996) *Estruturas de Governança e coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições*. (Tese de Livre Docência). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

Recebido: Abril 05, 2022

Aceito: Outubro 11, 2022

JEL Classification: Z13; Q13; O13