

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Carlos Joaquim Paulino Pinto

**Estratégias competitivas e custos de transação no setor
sucroalcooleiro: o caso Cosan**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Carlos Joaquim Paulino Pinto

**Estratégias competitivas e custos de transação no setor
sucroalcooleiro: o caso Cosan**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor César Roberto Leite da Silva.

SÃO PAULO

2009

Banca Examinadora

Ao meu pai Inocência que soube ser,
com amor e sabedoria, o parceiro nas
adversidades, o entusiasta nos progressos, o
companheiro de todos os momentos.

Dedico todo o meu trabalho.

Agradecimentos Especiais

Ao meu orientador, Professor Doutor César Roberto Leite da Silva, pela dedicação, firmeza e seriedade com que me conduziu.

À Professora Doutora Marie Anne Chalita, pela preciosa colaboração, que possibilitou o enriquecimento desse trabalho.

Ao Professor Doutor Paulo Baia, pela contribuição e sugestões na minha qualificação.

Agradecimentos

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política (PEPGEP/PUC-SP), por prover todas as condições necessárias para o desenvolvimento deste trabalho. Além disso, neste local, tive o privilégio de participar de um ambiente acadêmico maravilhoso que além de me proporcionar uma formação acadêmica de excelência, trouxe um desenvolvimento como cidadão e como indivíduo.

Aos professores do programa, com quem aprendi muito e tive oportunidade de expandir meus horizontes de conhecimento.

Aos meus contemporâneos nos anos de mestrado, pelo privilégio de conviver e obter um aprendizado constante com vocês.

A meus colegas da LCA Consultores, pela atenção e ajuda ao desenvolvimento do meu trabalho. Em especial a José Maia, pela oportunidade concedida, incentivo e apoio durante todo esse período; Chao Kuo, Dario Guerrero, Cláudia Viegas, Silvia Almeida, Fernando Camargo, Fabio Romão, Raphael Castro, Fernando Mentone, pelo aprendizado e boa vontade em me ajudar.

Aos colegas da Cosan, pelo privilégio de conviver e confirmar meus objetivos com esse trabalho. Em especial a Carlos Murilo de Mello, com quem tive “aulas diárias” sobre o setor sucroalcooleiro e aprendi a admirar pela notável competência e capacidade. À Mariana Perina, pela disposição em sempre poder me ajudar. Ao Pedro Mizutani e Marcos Lutz, pela honra de poder compartilhar do mesmo ambiente de trabalho e o apoio.

Aos meus amigos, por tudo o que fizeram por mim e por tudo o que já vivemos juntos.

À minha irmã Suzana Paulino, pelo amor, carinho, atenção e dedicação com que me ajudou durante todo esse percurso; e ao meu cunhado Carlos Delgado, por toda ajuda.

À minha querida mãe Nair Paulino, por tudo que a senhora é: amor e amparo de todas as horas, mão acolhedora. Não tenho palavras para te agradecer.

Ao meu amor Carmem que desde quando começamos nossa história: compreendeu, apoiou, ajudou, chorou e sorriu comigo. Minha eterna companheira.

Aos meus queridos pais. Sem eles não seria nada. Devo tudo a vocês!

Resumo

PINTO, Carlos Joaquim Paulino. “Estratégias competitivas e custos de transação no setor sucroalcooleiro: o caso Cosan”. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Agosto de 2009. Orientador: César Roberto Leite da Silva

Este trabalho tem como objetivo principal analisar as estratégias competitivas adotadas pelas usinas do setor sucroalcooleiro do Centro-Sul do país frente às mudanças no Ambiente Institucional, tendo como exemplo o estudo de caso Cosan. Faz-se isto, com a análise da interação entre o Ambiente Institucional e os agentes no período de regulação e desregulação do setor, e seus efeitos sobre o ambiente competitivo. Para isto, dividiu-se a análise em quatro momentos fundamentais: (i) apresentação do referencial teórico, que aborda os principais conceitos da Nova Economia Institucional e da Economia dos Custos de Transação, e sua relação com a agroindústria; (ii) caracterização do setor sucroalcooleiro no contexto da economia brasileira; (iii) análise do Ambiente Institucional a partir dos processos de regulação e desregulação do setor; (iv) avaliação de como as usinas se recompuseram no que abrange as novas estratégias competitivas adotadas a partir da desregulamentação do setor, com foco no caso Cosan, que representa um exemplo de agente que vem se adaptando às novas condições do ambiente.

Palavras-chave: Economia Agrícola; Setor Sucroalcooleiro; Cosan; Estratégias Competitivas; Ambiente Institucional; Mecanismos de Governança; Custos de Transação.

Abstract

PINTO, Carlos Joaquim Paulino. "Competitive strategies and transaction costs in sugar-ethanol industry: Cosan's case study". Master's Thesis. Pontificia Universidade Católica de São Paulo. August 2009. Supervisor: César Roberto Leite da Silva

The main goal of this thesis is to analyse the competitive strategies assumed by the mills of the sugar-ethanol sector in Center-South of Brazil facing the Institutional Environment change, as an example Cosan's case study. This is made through the analysis of interaction between Institutional Environment and players, in the period of sector regulation and deregulation, and its effects under competitive environment. The thesis is divided in four fundamental parts: (i) the presentation of theoretical reference, which treats of the main concepts of Institutional Economics and the Economics of Transaction Costs, and its relation with agroindustry; (ii) the sugar-ethanol industry overview in Brazilian economy context; (iii) the analysis of the Institutional Environment from the regulation and deregulation sector process; and (iv) the analysis of how the sugar cane mills have rebuilt comprehending the new competitive strategies assumed, from the sector's deregulation, focusing Cosan's case, which is an example of player that it has adapted to the new environment conditions.

Key-words: Agricultural Economy; Sugar-Ethanol Industry; Cosan; Competitive Strategies; Institutional Environment; Governance Mechanisms; Transaction Costs.

Sumário

Introdução.....	01
Capítulo 1- A Nova Economia Institucional e o sistema agroindustrial brasileiro.....	05
Introdução.....	05
1.1- A Nova Economia Institucional.....	05
1.1.1- Economia dos Custos de Transação.....	08
1.2- Aplicação da NEI e da ECT no setor agroindustrial.....	11
Capítulo 2- Caracterização do setor sucroalcooleiro brasileiro.....	14
Introdução.....	14
2. 1- A implantação da produção açucareira no Brasil.....	14
2.2- Caracterização do setor sucroalcooleiro.....	16
2.2.1- O mercado internacional de açúcar.....	16
2.2.2- O mercado internacional do álcool.....	23
2.2.3- O setor sucroalcooleiro no Brasil.....	27
2.2.3.1- O açúcar brasileiro.....	30
2.2.3.2- O álcool brasileiro.....	32
Capítulo 3- Ambiente Institucional: regulação e desregulação da indústria sucroalcooleira e seus efeitos sobre os agentes.....	36
Introdução.....	36
3.1- A intervenção do Estado entre as décadas de 1930 e 1980.....	37
3.1.1- O Instituto do Açúcar e do Álcool e o Estatuto da Lavoura Canavieira.....	37
3.1.2- A II Guerra Mundial e a consolidação da produção do Centro-Sul ...	38
3.1.3- Política de preços e o pagamento da cana pelo teor de sacarose.....	40
3.1.4- O apoio às exportações e a crise de superprodução da safra de 1965/66.....	42
3.1.5- O fomento às exportações, os programas de melhoria de produtividade e a racionalização da produção na década de 1970.....	43

3.1.6- O Proálcool e a crise de recursos.....	44
3.2- A desregulamentação do setor nos anos 90.....	51
3.2.1- O processo de liberação.....	51
3.2.2- As alterações no ambiente organizacional público e privado.....	53
3.2.3- Alterações no suporte aos produtos.....	56
3.2.4- As mudanças na produção e comercialização dos produtos.....	57
3.3- Análise do Ambiente Institucional.....	60
Capítulo 4- As estratégias das usinas da região Centro-Sul e o estudo do caso Cosan sob o olhar da Economia dos Custos de Transação.....	66
Introdução.....	66
4.1.- As estratégias competitivas e os mecanismos de governança no período pós desregulação.....	67
4.1.1- As estratégias adotadas na região Centro-Sul.....	67
4.1.2- Os mecanismos de governança do setor sucroalcooleiro.....	73
4.2.- O caso Cosan.....	80
4.2.1- Breve histórico e caracterização do grupo Cosan.....	80
4.2.2- Análise das estratégias corporativas.....	85
4.2.2.1- Estratégias de aquisição, intensificação da produção, diversificação, diferenciação e integração vertical.....	86
4.2.2.2- Estratégia de inovação e tecnologia.....	98
4.2.2.3- Estratégia logística.....	99
4.2.2.4- Estratégia de terceirização da produção.....	100
4.2.2.5- Estratégia de comercialização.....	101
4.2.2.6- Estratégia de parcerias e reestruturação societária.....	102
4.2.2.7- Estratégia de marketing, comunicação e gestão corporativa.....	109
4.2.2.8- Estratégia de financiamento.....	110
4.2.3- Balanço das estratégias corporativas adotadas pela Cosan.....	112
Considerações finais.....	117
Bibliografia.....	122

Lista de Tabelas

		Página
Tabela 1	-	Produção de cana-de-açúcar por estado brasileiro, 2000 a 2008.....29
Tabela 2	-	Comparação entre as estratégias adotadas no período antes e após a desregulamentação do setor sucroalcooleiro.....69
Tabela 3	-	Mecanismos de Governança (selecionados) do setor sucroalcooleiro antes e após a desregulamentação.....74
Tabela 4	-	Evolução do ranking e dos indicadores do grupo Cosan no período 2004-2006: 500 maiores empresas do agronegócio brasileiro.....116

Lista de Gráficos

	Página
Gráfico 1 - Produção mundial de açúcar, 1959 a 2009.....	17
Gráfico 2 - Evolução do estoque mundial de açúcar, 1990 a 2009.....	18
Gráfico 3 - Principais produtores de açúcar, safra 2007/2008.....	19
Gráfico 4 - Principais consumidores de açúcar, safra 2007/2008.....	20
Gráfico 5 - Principais países exportadores de açúcar, 2006 a 2009.....	21
Gráfico 6 - Principais países importadores de açúcar, 2006 a 2009.....	22
Gráfico 7 - Produção mundial de álcool, 2001 a 2008.....	23
Gráfico 8 - Consumo de álcool mundial por tipo, 2007.....	24
Gráfico 9 - Produção de cana-de-açúcar Brasil e regiões, 1990 a 2008.....	28
Gráfico 10 - Produção, consumo e exportação de açúcar no Brasil e regiões, 2000 a 2008.....	31
Gráfico 11 - Produção, consumo e exportação de álcool no Brasil e regiões, 2000 a 2008.....	32
Gráfico 12 - Produção álcool anidro e hidratado no Brasil e regiões, 1990 a 2008.....	33
Gráfico 13 - Participação da venda de carros flex no mercado de automóveis e veículos leves novos, 2003 a 2008.....	35
Gráfico 14 - Receita bruta Cosan.....	116

Lista de Mapas

		Página
Mapa 1	-	Metas de introdução de etanol em regiões selecionadas.....25
Mapa 2	-	Distribuição da produção de cana-de-açúcar.....27

Lista de Fluxogramas

	Página
Fluxograma 1 - Estrutura societária Cosan.....	84

Lista de Figuras

	Página
Figura 1 - Esquema de três níveis de Williamson (1994).....	08
Figura 2 - Análise do sistema agroindustrial, Farina; Azevedo; Saes, 1997.....	13

Lista de Siglas

Amcesp - Associação dos Municípios Canavieiros

Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

ATR - Açúcar Total Recuperável

BBA - Bolsa Brasileira de Álcool

CENAL - Comissão Executiva Nacional do Álcool

Cepaal - Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool

CIMA - Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool

CIP - Comissão Interministerial Permanente

CNAL - Comissão Nacional do Álcool

CNP – Conselho Comissão Nacional do Petróleo

Consecana - Conselho dos Produtores de Cana, Açúcar e de Álcool de São Paulo

Copersucar - Cooperativa de produtores de açúcar de São Paulo

CTA - Centro Técnico da Aeronáutica

DNC - Departamento Nacional de Combustíveis

ECT – Economia dos Custos de Transação

FFV – Frota flex-fuel

IAA - Instituto do Açúcar e do Álcool

ICE – Intercontinental Exchange

IPI - Imposto sobre Produto Industrializado

LIFFE – Bolsa de Londres

MAPA – Ministério da Agricultura

MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Tecnologia

NEI – Nova Economia Institucional

OPEP – Organização dos países exportadores de petróleo

Orplana - Organização dos Plantadores de Cana do estado de São Paulo

PPE - Parcela de Preço Específica

PNA - Programa Nacional do Álcool

REN 21 - Renewable Energy Policy Network for the 21st Century

RFA - Renewable Fuels Association

Secex - Secretaria de Comércio Exterior

SDR - Secretaria do Desenvolvimento Regional

Sindicom - Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis

STI - Secretaria de Tecnologia Industrial

Sucroalco - Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira

Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar de São Paulo

USDA - United States Department of Agriculture

VHP - Very High Polarization

NYSE – New York Exchange

Introdução

A análise exposta nesta dissertação refere-se às estratégias competitivas adotadas pelas usinas do setor sucroalcooleiro do Centro-Sul do país frente às mudanças no Ambiente Institucional. Para tanto, utilizou-se como referencial teórico a Economia dos Custos de Transação, que permite razoável compreensão do comportamento e interação entre Ambiente Institucional, Estrutura Organizacional, Estratégias Competitivas e Empresas.

Como forma de justificar e exemplificar essa pesquisa, analisa-se um comportamento de caso a partir do grupo Cosan. São estudadas as estratégias competitivas adotadas pela empresa paulista que produz açúcar e álcool e atua no setor há muitos anos. O grupo que por volta do fim da década de 1980 manteve sua capacidade de produção concentrada em uma única usina e com foco na produção de açúcar para o mercado doméstico, hoje possui 23 usinas e figura entre os três maiores produtores mundiais de açúcar. A empresa vem adotando uma série de estratégias e se adaptando a novas estruturas organizacionais após o período de desregulamentação do setor.

O açúcar desde sua origem no Brasil, o que remonta a época do descobrimento, tem importância fundamental para economia. Por dois séculos, foi o principal produto da exportação nacional e com o tempo, juntamente com o álcool, consolidou-se em uma forte e representativa cadeia que possui diversas articulações antes e pós o plantio da cana. Nos últimos anos, o Brasil conquistou excelência na produção de açúcar e álcool motivado por uma conjunção de fatores, entre esses valem ser destacados: desenvolvimento de tecnologias aliado ao aproveitamento do enorme potencial de solo e clima existentes no país, conjuntura nacional e internacional favorável em determinados períodos, estratégias adotadas pelas usinas e desenvolvimento de mecanismos organizacionais eficientes e com vistas a reduzir os custos de transação.

Alguns destes fatores foram construídos ao longo da história do setor, que durante muito tempo teve sua movimentação e desempenho condicionados pela participação do Estado. No período que compreende a década de 1930 ao início da década de 1990, a agroindústria sucroalcooleira passou por expressiva ação do Estado. Essa interação com o setor moldou as condições de funcionamento dos mercados de açúcar e álcool.

Valendo-se de políticas de controle de oferta e demanda, as instituições determinaram o ambiente competitivo do setor e os mecanismos organizacionais nos quais as usinas estavam inseridas, o que limitou a capacidade de adoção de novas estratégias. Assim, por um longo período, a estrutura organizacional e competitiva do setor pouco se diferenciou, convergindo para um quadro mais homogêneo. A competitividade neste período foi fundamentada, em grande medida, nos baixos salários; na expansão extensiva da produção, com baixo aproveitamento de subprodutos; e nos incentivos e benefícios concedidos pelo Estado aos agentes.

A partir dos anos 90, o setor sucroalcooleiro passou por um representativo processo de desregulamentação na esteira da abertura econômica brasileira, e dificuldades de manutenção do gasto público com políticas de incentivo aos setores produtivo e agrícola. Esse processo representou mudanças institucionais, que intensificaram a competitividade e ampliaram as estratégias de concorrência e crescimento, com impactos diretos na organização dos sistemas produtivos.

O setor passou a observar a consolidação de estratégias individuais e coletivas dos agentes, tais como a diversificação produtiva do açúcar, do álcool e seus subprodutos; a diferenciação de produtos, desenvolvendo uma série de novos segmentos de mercados; estratégia de crescimento fundamentada em fusões e aquisições; novas estratégias de comercialização; integração vertical; entre outros. Ao mesmo tempo, os agentes desenvolveram novos mecanismos de governança para se adaptarem às transações que deixaram de ser reguladas pelo Estado e às novas que passaram a existir, zelando pela redução do ambiente de incerteza e limitando o comportamento oportunista.

A competitividade tornou-se uma preocupação latente das usinas, exigindo uma reorganização e capacidade adaptativa com eficiência, e adoção de mecanismos de governança que tragam redução dos custos de transação.

Dado esse panorama, o trabalho identifica e analisa as principais estratégias adotadas pelas usinas do setor na região Centro-Sul para se ajustar às novas condições institucionais e conjunturais oferecidas a partir do início da década de 90. O novo ambiente de mercado, a dinâmica que as usinas vêm apresentando e o crescimento do setor nos últimos anos faz com que essa pesquisa seja de relevância à atualidade.

Assim, é no âmbito desse cenário que se situa a dissertação. Questiona-se como as usinas conseguiram superar a fase de desregulamentação, isto é, se recompuseram através de quais estratégias competitivas, uma vez que eram tão dependentes do Estado.

Tem-se por hipótese que as usinas alteraram suas estratégias competitivas diante da desregulamentação da agroindústria canavieira, adotando principalmente as estratégias de diversificação produtiva, diferenciação de produtos, fusões e aquisições, de comercialização, e intensificação e capacitação produtiva.

Para cumprir este objetivo, o trabalho está organizado em quatro capítulos complementares. O primeiro trata da apresentação do referencial teórico, que é dividido em duas partes: a primeira aborda os principais conceitos da Nova Economia Institucional e da Economia dos Custos de Transação, e a segunda parte discorre sobre a relação entre essas teorias com a agroindústria.

O segundo capítulo posiciona o setor sucroalcooleiro no contexto da economia brasileira, o que permite ter uma visão de sua estrutura, funcionamento e principais características do mercado. São abordados, também, aspectos da evolução histórica da indústria sucroalcooleira, mundial e brasileira, a partir do início do século XX, bem como as condições de oferta e demanda nos cenários mundial e brasileiro, tanto para o açúcar quanto para o álcool, os principais produtores e consumidores, e as principais transações.

O terceiro capítulo trata da análise do Ambiente Institucional a partir dos processos de regulação e desregulação do setor. Está dividido em três partes: a primeira descreve a interação Estado e setor sucroalcooleiro no período mais intenso de intervenção. São destacados os fatores, medidas e políticas que influenciaram a trajetória dos agentes. A segunda parte levanta e avalia as medidas liberalizantes promovidas pelas instituições e as alterações no Ambiente Organizacional. E a terceira parte se dedica a análise da interação Ambiente Institucional e os agentes do setor.

O quarto e último capítulo procura mapear e avaliar, a partir de evidências levantadas por autores que pesquisaram sobre o tema e de estudo de caso do grupo Cosan, como as usinas se recompuseram no que abrange as novas estratégias competitivas adotadas a partir da desregulamentação do setor, bem como analisar os mecanismos de governança escolhidos à luz da Economia dos Custos de Transação. Desta forma, o capítulo divide-se em três partes: a primeira descreve e analisa as estratégias adotadas pelos agentes,

a segunda abarca as principais mudanças nos mecanismos de governança e, por fim, na última parte, é apresentado o estudo de caso Cosan, que representa um exemplo de agente que vem se adaptando a novas condições do ambiente.

Capítulo 1 – A Nova Economia Institucional e o sistema agroindustrial

Introdução

No âmbito da teoria econômica, a Nova Economia Institucional (NEI) e, em particular, a Economia dos Custos de Transação (ECT), são consideradas abordagens acerca das variáveis que afetam a competitividade das organizações e das relações entre os diversos componentes das cadeias produtivas.

Enquanto, tradicionalmente, a teoria econômica neoclássica procura determinar a alocação ótima dos recursos, dado um certo conjunto de organizações econômicas (em geral família, firma e mercado), a Nova Economia Institucional tem como objetivo identificar qual a melhor forma de organização das transações econômicas, cuja configuração altera as condições iniciais para a alocação de recursos.

A NEI compõe o conjunto de conceitos mais utilizados quando do estudo de estruturas de governança e de coordenação no agronegócio. A Economia dos Custos de Transação, uma das vertentes fundamentais de investigação da Nova Economia Institucional, sustenta que a questão da organização econômica é fundamentalmente um problema de governança.

O capítulo que se inicia busca oferecer uma breve revisão deste referencial teórico destacando seus conceitos mais relevantes, bem como estabelecer o *link* deste com o sistema agroindustrial.

1.1 A Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional preocupa-se com as instituições e as estruturas de governança desenvolvidos para regular ou gerenciar trocas econômicas.

Por consenso, é de Coase (1991) a mais importante contribuição ao desenvolvimento da NEI: abrir o caminho para se explicar a gênese da firma. Até então, a firma era

representada com uma função de produção, cujas entradas eram os vários insumos necessários à produção e às saídas os produtos produzidos por ela. Coase pretendia ir além, procurando entender o escopo, abrangência e limites de uma firma. Sua contribuição fundamental surge da avaliação de que a firma não seria somente um espaço para a transformação do produto, mas seria também um espaço para a coordenação das ações dos agentes econômicos que existiriam devido aos custos de se operar pelos mecanismos de mercado, ou seja, os custos de se negociar e concluir um contrato em separado para cada transação comercial que se realiza no mercado.

Em “*The Nature of the Firm*”, Coase (1937) analisa duas formas abstratas de coordenação: mercado e firma. Esses concorrem, na medida em que possuem a função de coordenar a atividade econômica, e, no entanto, coexistem. Para explicar essa coexistência de concorrentes, Coase argumenta que os custos de se utilizar um ou outro mecanismo de coordenação diferem, de tal forma que, a depender da magnitude desses custos, uma ou outra forma de organização é mais desejável. Esses custos, tendo uma natureza distinta dos custos de produção (vinculados à tecnologia empregada), receberam o nome de Custos de Transação, uma vez que se relacionavam à forma pela qual se processava uma transação.

Atualmente, custos de transação são definidos não só pelo uso do mercado, mas pelo uso de qualquer forma organizacional, sendo o mercado um caso particular. Essa definição mais abrangente reconhece que a firma é um complexo de contratos – e, portanto, transações – que também apresentam custos de funcionamento.

Alinhadas as qualificações à definição de custos de transação, Cheung (1990 apud FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997) as define como os custos de a) elaboração e negociação dos contratos, b) mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, c) monitoramento do desempenho e d) organização de atividades. Apesar de bastante completa, a definição de Cheung ainda desconsidera um dos fatores mais relevantes nos custos de transação: a adaptação às mudanças no ambiente econômico. Nesse sentido, Farina; Azevedo; Saes (1997) complementam a definição incluindo os custos de adaptações ineficientes às mudanças do sistema econômico.

Coase colocou em cena as limitações às transações econômicas, cujos custos não mais poderiam ser impunemente considerados como negligenciáveis. Elementos antes considerados exógenos à análise econômica – como direitos de propriedade, estrutura

organizacional da firma e mecanismos de governança das transações – passaram, um a um, a ser incorporados, o que caracterizou a NEI como uma teoria multidisciplinar. Uma firma seria, portanto, limitada em seu escopo à medida que uma determinada transação fosse mais custosa de ser gerenciada internamente do que através do mecanismo de preços que caracterizaria o mercado (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

A NEI se desenvolveu em dois campos complementares. Um lida predominantemente com o Ambiente Institucional e o outro com as Estruturas de Governança (WILLIAMSON, 1994). Entende-se por Ambiente Institucional o conjunto de regras políticas, sociais e legais, que estabelecem as bases para produção e distribuição. As instituições consistem em normas informais, como tradições, tabus e costumes; e formais, como constituições, leis e direitos de propriedade. Um mercado eficiente é consequência de instituições que oferecem avaliação e execução contratuais de baixo custo, que sejam econômica e politicamente *flexíveis* e que reduzam incertezas. Instituições seriam, portanto, as ‘regras do jogo’ (NORTH, 1994), seja no jogo econômico, social, político, seja do próprio jogo institucional.

Por Estruturas (mecanismos) de Governança, entende-se como o arranjo entre unidades econômicas que determinam a maneira como elas podem cooperar ou competir. O mecanismo de governança corresponde ao modo escolhido para reger cada transação: mercado *spot*, forma híbrida, contratual ou hierarquia (integração vertical). O objetivo é identificar o Mecanismo de Governança mais adequado ao Ambiente Institucional e que reduza os Custos de Transação (WILLIAMSON, 1994).

A complementaridade entre ambas as correntes está no fato de cada uma tratar de um nível analítico distinto de um mesmo objeto: a Economia dos Custos de Transação. Instituições podem diferir em níveis analíticos. Existem regras que operam predominantemente em um nível macro (Ambiente Institucional), como a legislação que regula um país, e outras que operam em um nível micro (Mecanismos de Governança), como os regimentos internos de uma empresa. Essa distinção é útil quando se pretende comparar as duas correntes, na medida em que a primeira privilegia a análise de macroinstituições, enquanto a segunda centra seu foco sobre microinstituições. Williamson (1994) desenvolveu um modelo para definir o modo pelo qual cada nível analítico se relaciona e também para explicar a Economia dos Custos de Transação, apresentado na figura 1.

Neste modelo, ele integra os dois campos analíticos. A escolha de uma Estrutura de Governança adequada depende do Ambiente Institucional de um lado e dos atributos dos atores de outro. O Ambiente Institucional condiciona o aparecimento e a seleção de formas organizacionais. As organizações podem executar ações com o objetivo de modificar o Ambiente Institucional. Os indivíduos considerados racionalmente limitados e oportunistas¹ contribuem para o surgimento de custos de transação, além do que, suas preferências endógenas são produto de um condicionamento social e determinantes para suas escolhas (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Farina; Azevedo; Saes (1997) afirmam que a preocupação da NEI se dá com o estudo da relação entre instituições e eficiência. Segundo os autores, a linha de pesquisa liderada por North tem como foco de análise o efeito de diferentes instituições sobre o desempenho econômico. A linha liderada por Williamson busca identificar como as diferentes estruturas de governança lidam diferentemente com os custos de transação, implicando níveis distintos de eficiência. Essa preocupação da NEI com a eficiência do sistema econômico é uma decorrência da proposição de Coase, segundo a qual não somente diferentes instituições implicam diferentes custos de transação, mas também que as instituições mais eficientes são aquelas efetivamente adotadas. Assim, como decorrência da racionalidade limitada, o processo de escolha de instituições não é aquele da maximização, que viria a garantir uma escolha ótima.



1.1.1 Economia dos Custos de Transação (ECT)

Para se estudar a reestruturação dos sistemas produtivos como resposta às mudanças observadas no Ambiente Institucional, é necessário entender a forma de se organizar a

¹ Pressupostos comportamentais da NEI tratados nesta seção.

produção como uma variável endógena, resultante da interação das partes em um contexto institucional (WILLIAMSON, 1994). A referência teórica para esse tipo de análise é a Economia dos Custos de Transação. Este item dedica-se à breve apresentação dos pontos relevantes da ECT à análise de uma transação qualquer, em que a forma organizacional é uma variável de escolha.

Uma transação frequentemente expõe as partes envolvidas ao risco de que algo não seja cumprido. Assim, as partes criam mecanismos de governança que têm por objetivo a redução de tais riscos e suas conseqüências. Explicar esses mecanismos é o propósito da ECT. A redução dos riscos implica a redução de custos de transação, sendo, diretamente por esse motivo, um elemento de eficiência na concorrência entre empresas (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

O ponto de partida para a existência de custos de transação é o reconhecimento de que os agentes econômicos possuem racionalidade limitada e são oportunistas. De um lado, assumindo-se racionalidade limitada, os contratos serão intrinsecamente incompletos, na medida em que será impossível os agentes preverem e processarem todas as contingências futuras relativas ao contrato. De outro lado, assumindo-se também o oportunismo, a inevitável renegociação sujeita às partes envolvidas na transação ao comportamento aético da(s) outra (demais). Conforme as características da transação, esse comportamento oportunista poderá ser mais ou menos custoso à parte prejudicada. Esse custo é um custo de transação (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Os pressupostos de racionalidade limitada e oportunismo dos agentes constituem o alicerce que sustenta a ECT. A importância do pressuposto comportamental de oportunismo está na possibilidade de surgimento de problemas de adaptação decorrentes da incompletude dos contratos. A racionalidade limitada implica contratos incompletos e, conseqüentemente, renegociações futuras.

Para Williamson (1985), a estrutura de governança é modelada para impedir a conduta oportunista por alguma das partes envolvidas na transação. Como os agentes são racionais, mesmo que limitadamente, eles agem no presente concebendo instituições que amenizarão os problemas de adaptação contratuais no futuro.

Dados os pressupostos comportamentais apresentados aqui, há custos de transação. Esses, no entanto, variam em magnitude conforme a transação enfocada. Para uma análise

desses custos e, portanto, da estrutura de governança adequada a uma transação específica, é necessário dimensionalizá-la e identificar a natureza de seus custos de transação.

Transações diferem umas das outras e é esse o motivo para explicar a existência de diferentes estruturas de governança para reger cada transação, como mercado *spot*, contratos ou integração vertical (WILLIAMSON, 1985).

Segundo Williamson (1985), a diversidade contratual é explicada, sobretudo, pelas diferenças básicas nos atributos das transações. Cada atributo representa uma diferente dimensão da transação, sendo os custos de transação uma função no espaço n-dimensional definido por esses atributos, mantida constante a estrutura de governança construída para reduzir tais custos.

Seguindo a estrutura de Farina; Azevedo; Saes (1997), a ECT resume em três as principais dimensões das transações²:

- a) **Especificidade de ativos:** ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perdas de valor. Essa característica, aliada ao pressuposto de oportunismo e à incompletude dos contratos, torna o investimento nesses ativos sujeito a riscos e problemas de adaptação, gerando custos de transação. A especificidade é a característica de um ativo que expressa a magnitude de seu valor que é dependente da continuidade da transação a qual ele é específico. Quanto maior a especificidade, maiores serão os riscos e problemas de adaptação e, portanto, maiores os custos de transação.

Williamson (1991 apud FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997) apresenta seis tipos de especificidade de ativos: especificidade locacional; especificidade de ativos físicos; especificidade de ativos humanos; ativos dedicados – relativos a um montante de investimento cujo retorno depende da transação com um agente particular; especificidade de marca, que se refere ao capital – nem físico nem humano – que se materializa na marca de uma empresa; e especificidade temporal, em que o valor de uma transação depende, sobretudo, do tempo em que ela se processa, sendo especialmente relevante no caso da negociação de produtos perecíveis.

² De acordo com o modelo original de Williamson (1985).

- b) **Frequência:** a repetição de uma mesma espécie de transação é um dos elementos relevantes para a escolha da estrutura de governança adequada a essa transação. A importância dessa dimensão manifesta-se em dois aspectos: a diluição dos custos de adoção de um mecanismo complexo por várias transações e a possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação. Particularmente, esse segundo aspecto encontra interfaces significativas com as demais dimensões das transações – especificidade de ativos e incerteza.
- c) **Incerteza:** o termo incerteza é carregado de sentidos sendo dentro da NEI abordado de três formas (i) *risco*, que diz respeito à variância de uma dada distribuição de probabilidades; (ii) *desconhecimento*, que corresponde efetivamente à ausência de informações dos possíveis eventos futuros e, por fim, (iii) *reconhecimento das informações*, há incerteza quando a informação é incompleta e assimétrica. Essa dimensão revela os limites da racionalidade e, portanto, evidencia a incompletude dos contratos. Diante disso, trata-se de uma dimensão conectada ao pressuposto de racionalidade limitada. Contratos com mais lacunas – menos completos – estão mais sujeitos à atitude oportunista das partes envolvidas e, portanto, a custos de transação.

Incerteza, Frequência e Especificidade de ativos representam as três principais dimensões para se caracterizar uma transação, o que permite o desenho de uma estrutura de governança, com o objetivo de minimizar os custos de transação associados a essa transação.

1.2 Aplicação da NEI e da ECT no setor agroindustrial

No período pós-desregulamentação da economia brasileira, a competitividade ganhou o centro das atenções devido à crescente integração dos mercados. As decisões das empresas do sistema agroindustrial não diferem das decisões de qualquer outra empresa capitalista, cujo objetivo é promover a valorização de seus capitais. As estratégias empresariais desenvolvidas com essa finalidade dependem das instituições que circundam os negócios privados e que estabelecem diferentes sistemas de incentivo para a ação.

Segundo North (1990 apud FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997), as instituições influenciam os objetivos e as estruturas das organizações. Se o sucesso depende de decisões políticas, as organizações terão como objetivo influenciar o congresso e os órgãos governamentais responsáveis pela política pública. Se o sucesso depende do desempenho no mercado, o objetivo será a obtenção e preservação de vantagens competitivas.

A ECT pode explicar a organização de sistemas produtivos, definidos como um conjunto de relações verticais estabelecidas por contratos. Tais contratos, formais e informais, representam estruturas de governança inter-segmentos, e forma uma ordenação que vai da governança de mercado à integração vertical.

Processos de desregulamentação setorial e de abertura comercial representam mudanças institucionais que aumentam a pressão competitiva, ampliam e alteram as estratégias de concorrência e crescimento, com impactos diretos sobre a organização dos sistemas produtivos. A competitividade torna-se foco para as empresas e para os sistemas, exigindo que essa reorganização traga flexibilidade e capacidade adaptativa. No entanto, as instituições e organizações existentes, que provêm suporte para que esse ajustamento ocorra, também determinam a capacidade de resposta de um sistema (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Com base em Farina; Azevedo; Saes (1997) propõe-se, então, o seguinte conjunto de variáveis para a análise de sistemas agroindustriais: Ambiente Institucional, Ambiente Organizacional, Ambiente Competitivo, Estratégias Empresariais, conforme pode ser visto na figura 2.

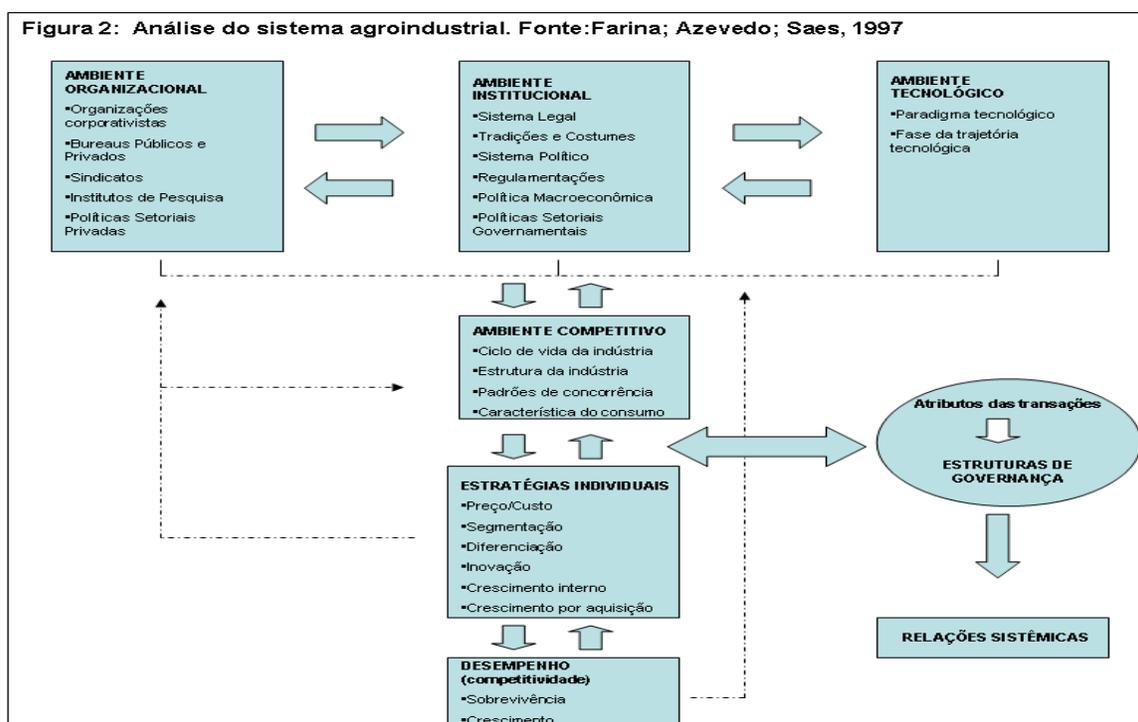
A relação de causalidade principal segue o seguinte padrão: a estrutura de governança é determinada pelos atributos das transações que, por sua vez, decorrem de condicionantes institucionais, organizacionais, tecnológicos e estratégicos. No curto prazo, o Ambiente Institucional, tecnológico e organizacional condiciona as estruturas de governança e as estratégias individuais que, por sua vez, determinam o desempenho em termos de sobrevivência e crescimento nos mercados. No longo prazo, as estratégias individuais e coletivas determinam o ambiente competitivo, institucional e tecnológico, alterando as estruturas de governança eficientes (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Assim, espera-se que a organização e as estratégias de um sistema agroindustrial se alterem como resposta a mudanças no Ambiente Institucional, como é o caso de um

processo de desregulamentação. Este também muda o ambiente competitivo, intensificando a concorrência e ampliando o leque de estratégias abertas às empresas individuais. As estratégias competitivas, por sua vez, provocam mudanças nas especificidades dos ativos, dado o ambiente tecnológico vigente e a fase do ciclo de vida da indústria. Nessas condições, as estruturas de governança adotadas devem ser alteradas para coordenar os negócios agroindustriais nesse novo ambiente (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Conforme será tratado no capítulo 4, tendo em vista o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro, houve um aumento de mecanismos de governança que passaram a funcionar dentro do próprio setor, em razão das diferentes estratégias competitivas adotadas.

Por exemplo, a segmentação do mercado de açúcar por qualidade e a diferenciação deste produto exigiu estruturas de governança diferentes. Ambos os segmentos subsistem e, portanto, prevalecem dois sistemas: o primeiro dominado pela governança dos preços e o segundo, por contratos relacionais, com distintas combinações de mecanismos impessoais e de confiança mútua, embora também possam ser encontradas operações no mercado *spot*. Isso corrobora a visão de Farina; Azevedo; Saes (1997) que afirmam que o processo de desregulamentação de uma cadeia produtiva pode dar margem para formação de grupos estratégicos, com estruturas de governança própria.



Capítulo 2 Caracterização do setor sucroalcooleiro brasileiro

Introdução

Desde a época do descobrimento, a cana-de-açúcar mantém elevado prestígio na economia brasileira. Seus principais produtos, o açúcar e o álcool, tornaram-se importantes fontes de exportação; foi ganhando mercado também com grande número de subprodutos e co-produtos como: cogeração, melação, aguardente, celulose, proteína para ração animal, fertilizantes, entre outros. A cultura também representa importante fonte de renda e emprego em considerável fatia da população rural no país.

Em torno do cultivo da cana se desenvolveu uma complexa indústria com diversos elos, transações e uma cadeia de distribuição e comercialização expressiva, que envolve, por exemplo, desde usinas, destilarias de álcool, sistemas de tancagem a portos especializados para escoamento da produção e todo um segmento específico dentro da indústria de bens de capital.

Uma vez apresentado os pressupostos teóricos que sustentam este trabalho, este capítulo se dedica a apresentar um panorama do setor sucroalcooleiro, buscando destacar suas principais características, estrutura, funcionamento do mercado e agentes que o compõem.

Para cumprir este objetivo, foram desenvolvidas duas partes. A primeira se remete ao contexto histórico que propiciou a chegada da cultura canavieira no país e o seu gradual desenvolvimento até o início pleno e duradouro da intervenção do Estado na década de 1930. A segunda parte discorre sobre os mercados de atuação do setor para seus principais produtos: açúcar e álcool, considerando tanto o mercado externo como o doméstico, bem como o posicionamento de destaque que o Brasil conquistou ao longo do tempo no cenário internacional.

2.1 A implantação da produção açucareira no Brasil

A cana é originária das ilhas do Pacífico Sul e foi lentamente levada para outras partes do mundo: Índia, África, Europa Meridional e, por fim, para as Américas. Em 1500,

com a descoberta do Brasil pelos portugueses, a cana-de-açúcar chegou à América. As primeiras mudas vieram em 1532, na expedição marítima de Martim Afonso de Souza. Aqui a planta espalhou-se em solo fértil com a ajuda do clima tropical quente e úmido e da mão-de-obra escrava vinda da África. O registro dessa nova colônia enriqueceu Portugal e espalhou o açúcar brasileiro – assim como aquele produzido na América Central, na colonização de franceses, espanhóis e ingleses – por toda a Europa.

Portugal viu-se envolvido com a necessidade de encontrar a melhor forma de utilizar economicamente a terra descoberta, e através de medidas políticas tomadas na ocasião conduziu ao início da exploração agrícola das terras brasileiras. A produção da cana em grande escala foi vista com êxito, pois era uma das especiarias mais apreciadas no mercado europeu (FURTADO, 1989).

Portugal já tinha um relativo domínio técnico, por conta da produção em colônias nas ilhas do atlântico. Conjugou-se isso ao capital holandês, que possibilitou o financiamento da infra-estrutura e também a importação de mão-de-obra escrava (FURTADO, 1989). Todos esses fatores associados – técnica de produção, mercado consumidor, financiamento e mão-de-obra – trouxeram ótimos resultados financeiros à colonização agrícola do Brasil.

Mais tarde, o protecionismo e os subsídios – empecilhos de longa data para a expansão dos mercados ao produto brasileiro – e o surgimento do açúcar de beterraba na Europa representaram o fim do “ciclo do açúcar” no Brasil, que conheceu uma fase de decadência iniciada no século XVIII e encerrada no final do século XIX.

Entre 1830 e 1840, o açúcar começa a perder importância relativa, quando outros produtos como café, cacau e borracha passam a ser exportados em grande volume. Por volta de 1880, as exportações açucareiras estabilizam-se em torno de 2,5% a 3% do total exportado, mantendo este patamar até os dias atuais³.

A perda de participação no mercado se deve, grosso modo, a dois fatores consecutivos: no século XVIII, em razão da concorrência das Antilhas, e em meados do século XIX, ao atraso tecnológico associado à produção do açúcar derivado da beterraba nos países europeus (VIAN, 1997). Em 1870, o setor açucareiro começa a se modernizar

³ Fonte: União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA). <http://www.unica.com.br/default.asp>, acessado em 08/01/09.

através de financiamentos subsidiados pelo Estado. O resultado não foi homogêneo, mantendo regiões com exploração intensiva da mão-de-obra barata e no uso extensivo da terra.

No século XX, os produtores se voltam para o mercado interno, uma vez que tinha se perdido o mercado europeu com o desenvolvimento da beterraba. Na década de 1920, a agroindústria canavieira nacional sofreu com grandes oscilações de preço, o que se agravou na década de 1930 com uma superprodução e a conseqüente queda dos mesmos. É da mesma época a criação do IAA – Instituto do Açúcar e do Álcool - e o início de um longo período de intervenção estatal no setor, que será avaliado no capítulo seguinte.

2.2 Caracterização do setor sucroalcooleiro

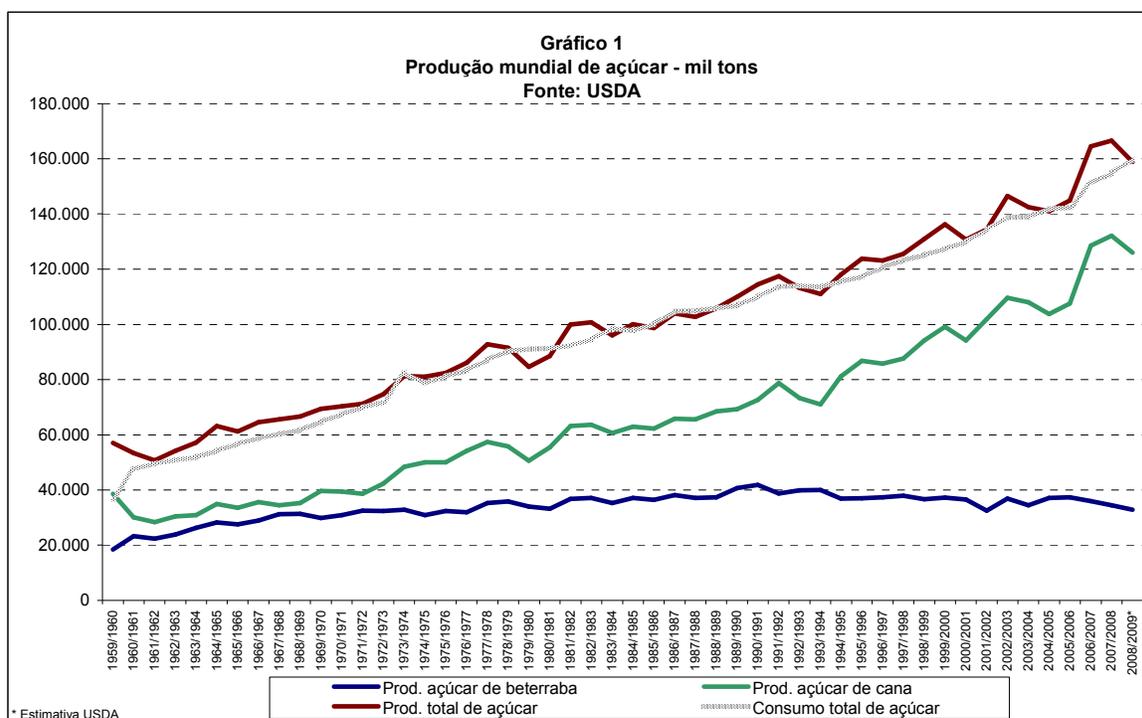
2.2.1 O mercado internacional de açúcar

Estima-se que a produção de açúcar no mercado mundial é realizada em 127 países. Destes, em 77 países o açúcar é derivado da cana, em 42 é derivado de beterraba, e em 8 a *commodity* é obtida de ambas as culturas⁴.

A maioria dos países que cultivam a cana-de-açúcar está localizada no hemisfério sul, que possui clima tropical e subtropical, e bom índice pluviométrico. Já a cultura de beterraba é predominante no hemisfério norte, com clima temperado. Ambas as culturas são observadas em países como Estados Unidos, China, Egito, Espanha etc..

A produção mundial de açúcar estimada na safra 2007/2008 foi de aproximadamente 166 milhões de toneladas, sendo 20% derivado da beterraba e 80% da cana. O consumo mundial neste mesmo período foi calculado em 154 milhões de toneladas e para se ter a dimensão do crescimento da produção, em 1959/1960 foi cerca de 57 milhões de toneladas e o consumo de 37 milhões, conforme pode ser observado no gráfico 1.

⁴ Dados extraídos do *United States Department of Agriculture (USDA)*, divisão *Foreign Agricultural Service*, dados da safra 2007/2008. Site <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>, acessado em 10/01/09.

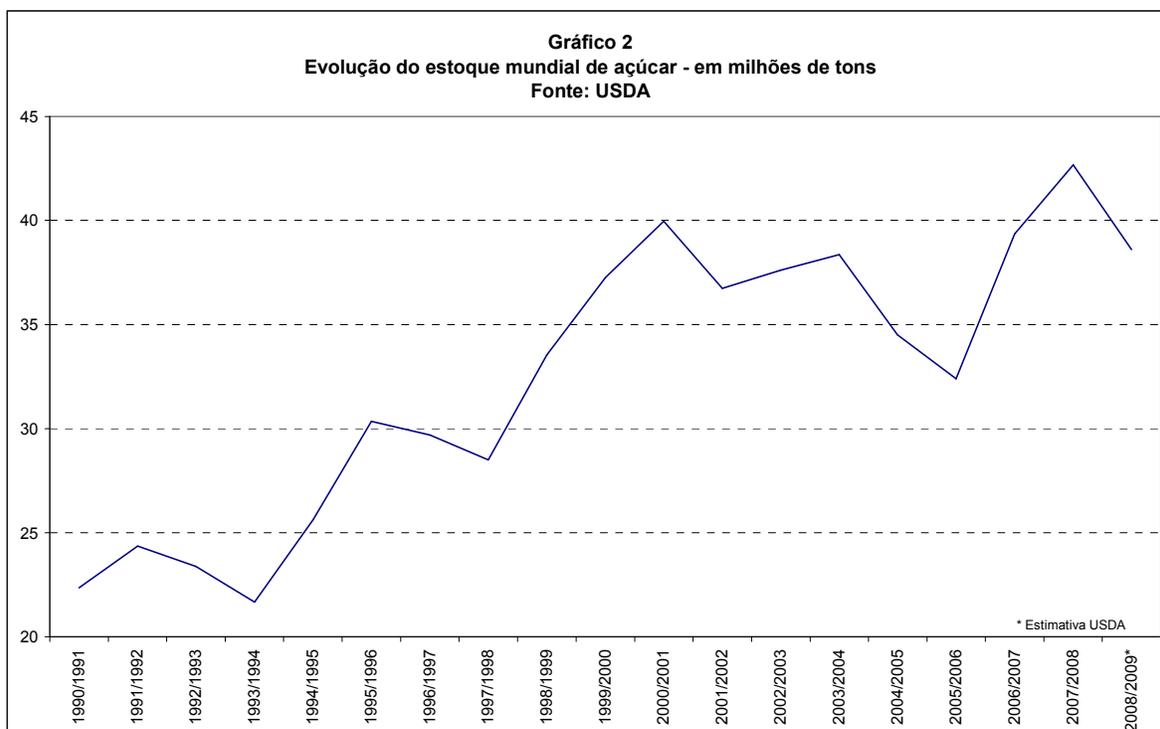


Até meados do início da década de 1970 e em linha com o gráfico 1, o crescimento da produção de açúcar derivado da cana e beterraba não destoava e guardava certa relação. A partir de então, o volume derivado da cana passou a ter um forte crescimento, passando de uma média de 40 milhões de toneladas para uma produção média de 130 milhões de toneladas no início dos anos 2000, enquanto que a produção derivada de beterraba manteve uma produção média de 36 milhões de toneladas. Nos últimos dez anos, o crescimento médio mundial da produção de açúcar foi de 2,1%, sendo que o açúcar de beterraba manteve um crescimento médio de 1% e o de cana, 3,2%.

O açúcar é uma *commodity* cujos preços são formados nas bolsas internacionais. Portanto, sensível aos movimentos de mercado, seja a partir de variáveis reais como a evolução do consumo, estoque, clima etc., seja pelas variáveis financeiro-especulativas, taxa de juros, câmbio etc. No caso do açúcar demerara e VHP⁵, o preço é definido na bolsa de Nova York (ICE), tendo como referência o contrato n°. 11, e unidade o US¢ / £p (*cents*

⁵ O açúcar tipo exportação é denominado açúcar demerara ou cru (*raw* – em inglês). Além deste, existe o açúcar VHP (*Very High Polarization*), que é uma variação do açúcar bruto com um prêmio sobre a tela de preço da bolsa de Nova York, por deter qualidade superior ao açúcar demerara.

de dólar por libra peso), enquanto que o preço do açúcar refinado é definido na bolsa de Londres (LIFFE) tendo com unidade o US\$/ton (dólares por tonelada).

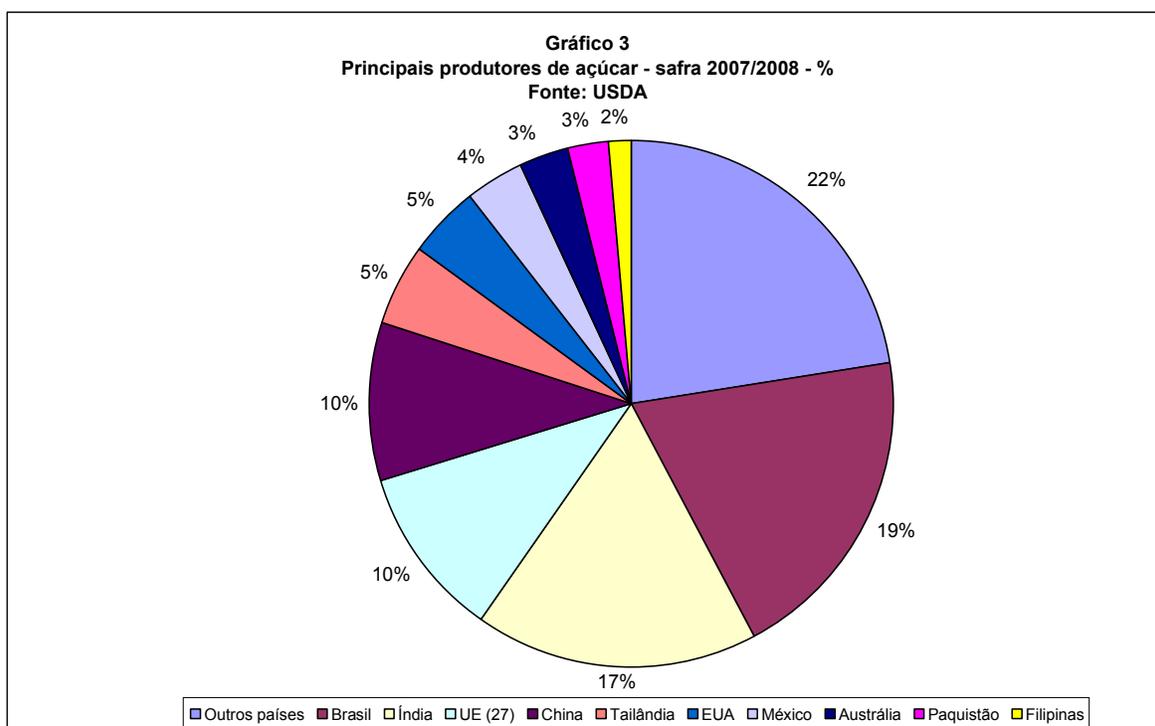


Conforme os gráficos 1 e 2, entre as safras 2005/2006 e 2007/2008, o mercado mundial apresentou superávit (produção menos consumo) com forte concentração de estoques. Isso se deu principalmente pelo forte avanço da produção indiana, provocando um aumento representativo nos estoques mundiais e pressionou os preços internacionais para baixo, prejudicando muito os resultados do setor.

O nível de estoque, conforme mencionado, é um importante direcionador do mercado internacional do açúcar. Seu comportamento influencia as expectativas dos agentes e a formação do preço futuro da *commodity*. Quando alcança patamares excessivamente altos, como nas safras de 2000/2001, 2006/2007 e 2007/2008, conforme pode ser observado no gráfico 2, é exercida uma pressão baixista sobre o preço, naturalmente por sobrar açúcar no mercado. Não por acaso, as três safras mencionadas foram safras com forte crise sobre o setor que amargou fortes perdas.

A partir da safra 2008/2009, já se observa uma reversão de tendência convergindo para uma situação de déficit. Isso se deve, principalmente, pelas reduções da produção e exportação da Índia e por algumas quebras de safra em países com forte atuação no comércio internacional.

Para o término da safra 2008/2009 e início da safra 2009/2010, a expectativa é de bons resultados para o mercado de açúcar. A tela de maio de 2009 da bolsa de Nova York, tendo a cotação do contrato nº. 11, está com o preço na casa de 12,5 cents US¢ / £p⁶. A previsão do mercado é de déficit de produção e os estoques bem reduzidos.

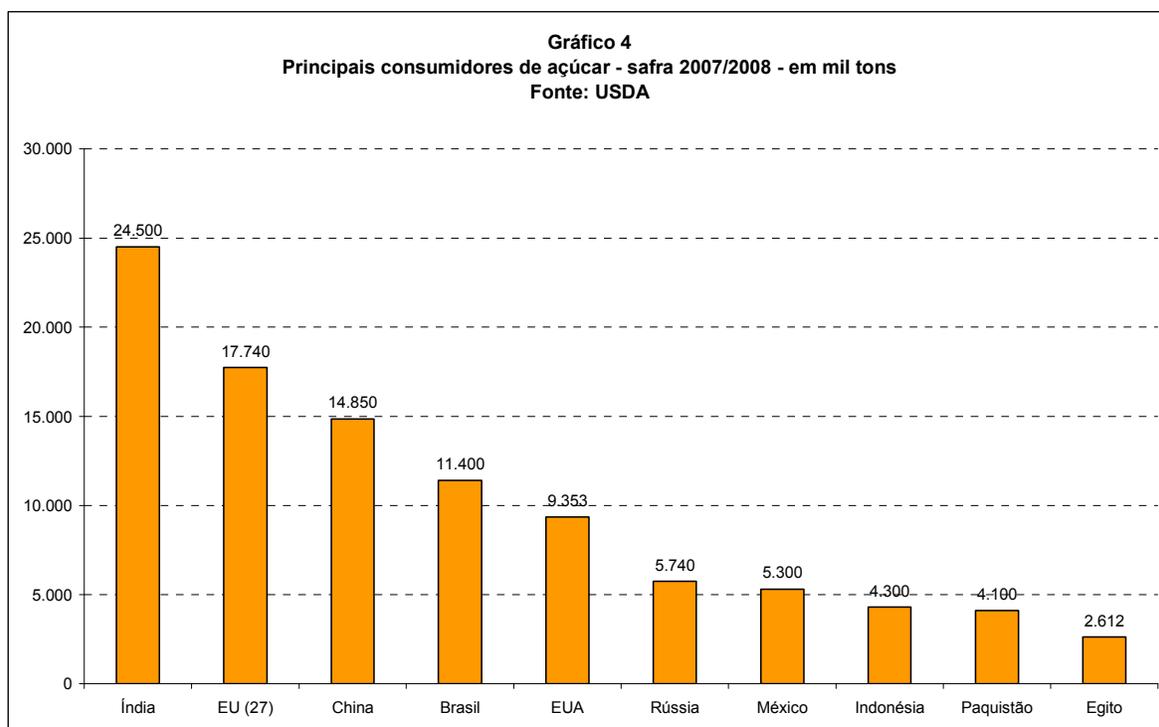


Os dez principais países produtores de açúcar respondem por aproximadamente 78% do volume mundial, de acordo com o gráfico 3. Posição de destaque é conferida ao Brasil que ocupa a primeira posição já de longa data, e à Índia que nos últimos anos se tornou importante produtor mundial, exercendo importante influência sobre o mercado internacional. Normalmente, os grandes produtores de açúcar também são grandes

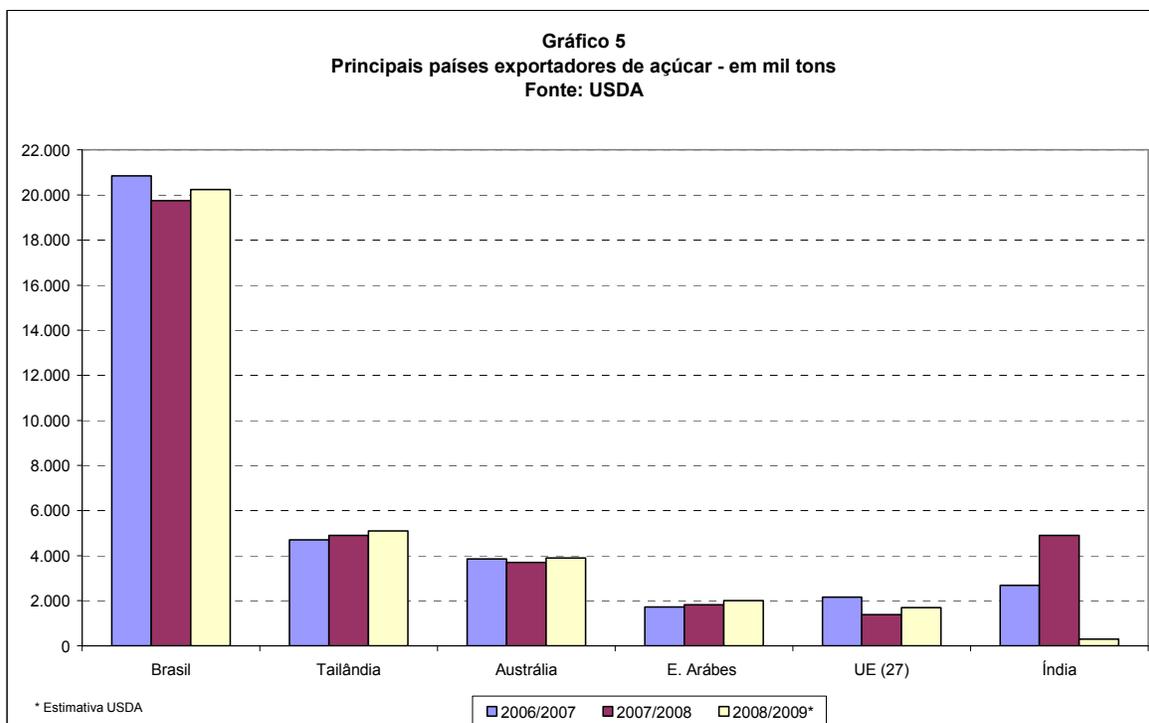
⁶ Fonte: *Intercontinental Exchange (ICE)*. Site <https://www.theice.com/homepage.jhtml>, acessado em 11/03/2009.

consumidores. É o caso, por exemplo, do Brasil e Índia conforme pode ser observado no gráfico 4.

Vale observar, também, que a depender da safra e do consumo interno, grandes produtores precisam importar açúcar, é o caso, por exemplo, de alguns países do grupo que compõem os 27 países do mercado comum europeu, China e Paquistão.



Os cinco países que figuram como principais consumidores de açúcar no mundo, de acordo com o gráfico 4, demandam aproximadamente 51% do consumo mundial. Líder no ranking de consumo da safra 2007/2008, a Índia demanda algo em torno de 16% do açúcar mundial produzido, seguida pela União Europeia com 12%, China com 10% e Brasil com 7% do *share* de consumo mundial de açúcar.

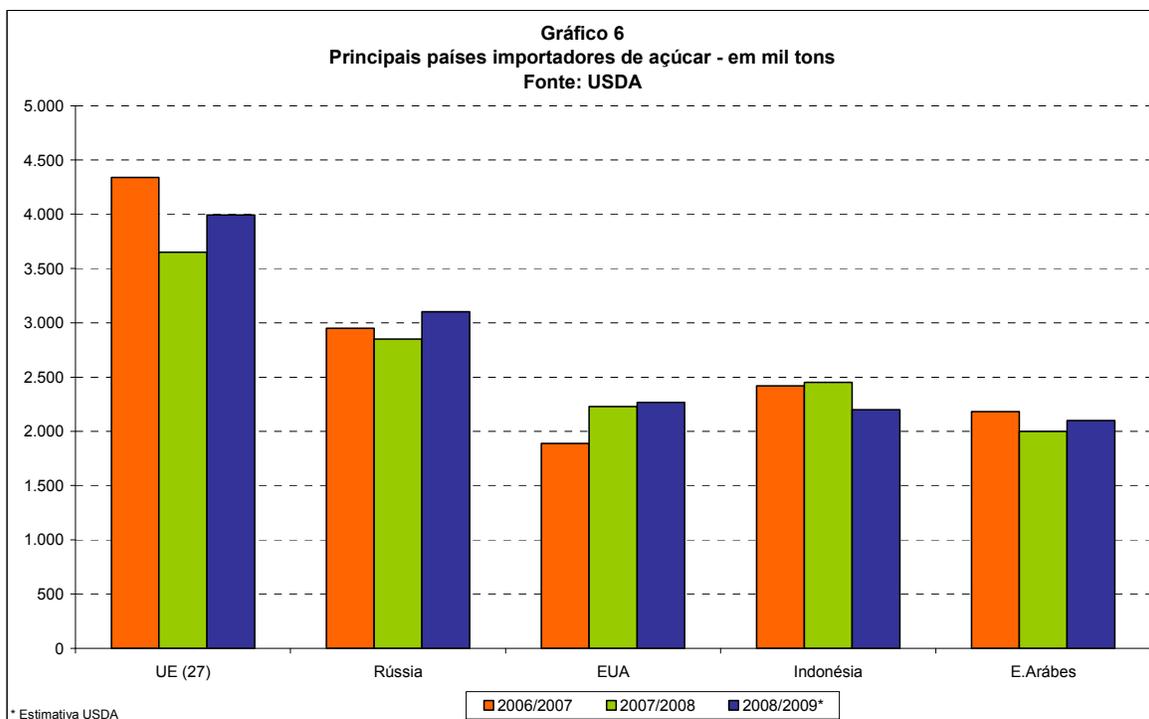


Quanto ao comércio internacional do açúcar, na safra de 2007/2008, o volume comercializado foi da ordem de aproximadamente 51 milhões de toneladas, sendo que os cinco principais países exportadores foram responsáveis por aproximadamente 68% do volume transacionado.

O Brasil, há muitos anos, lidera o ranking dos países exportadores de açúcar, seguido nos últimos anos por Tailândia, Austrália, Emirados Árabes, Comunidade Européia e Índia, de acordo com o gráfico 5.

Olhando para a safra 2007/2008, o Brasil sozinho foi responsável por aproximadamente 39% do volume mundial exportado. Cabe destacar que os Emirados Árabes e a Comunidade Européia, importam açúcar bruto de outros países, refinam e reexportam.

A Índia, importante *player* mundial, por problemas em sua safra atual reduziu a produção e seus estoques, o que explica a drástica queda no volume exportado na safra 2008/2009. Além disso, cabe destacar que o país ainda enfrenta fortes gargalos logísticos e de infra-estrutura no que toca o escoamento da produção de açúcar para exportação. Isso prejudica sensivelmente seu posicionamento no comércio internacional.



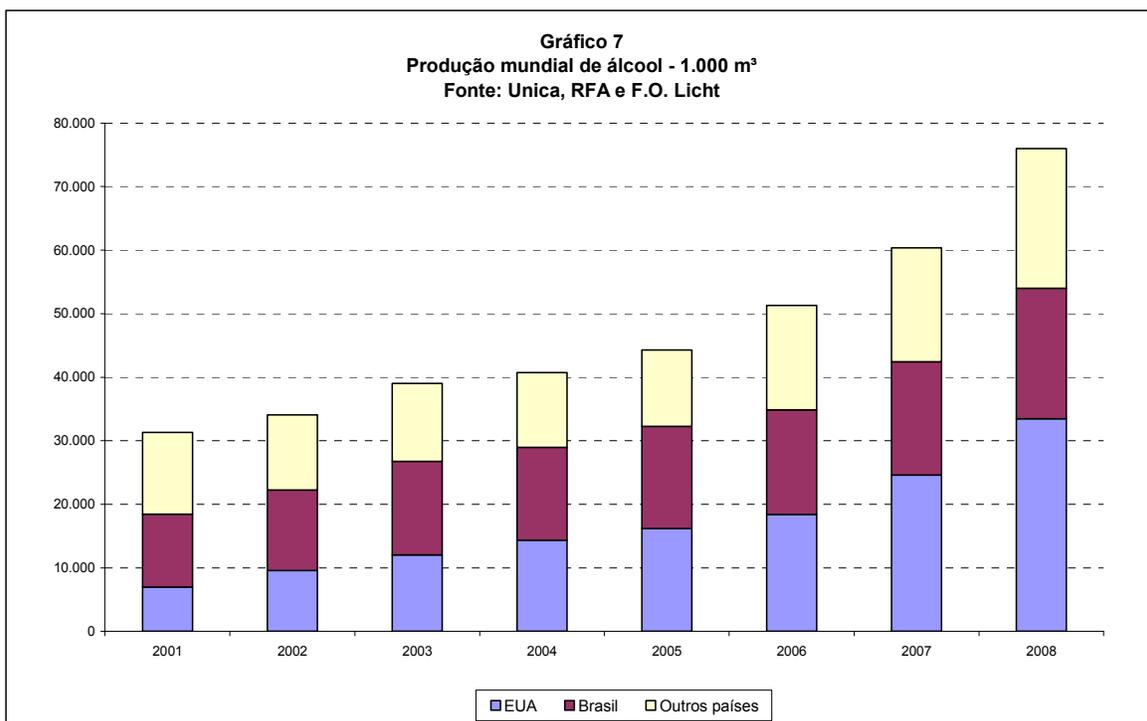
Nos últimas três safras, em média 130 países importaram açúcar. Em 2007/2008, o volume demandado pelos cinco principais países importadores somados correspondeu a 30% do volume total.

Os principais países importadores são Rússia, União Européia, EUA, Indonésia e Emirados Árabes, em linha com o gráfico 6. Mas também são compradores representativos do mercado internacional países como Coréia do Sul, Malásia, Nigéria, Argélia, Canadá, Japão, Egito, Irã, Iraque, entre outros.

O acompanhamento da oferta, consumo e estoque de açúcar e da evolução da conjuntura econômica e política no *pool* dos principais países importadores é rotina entre os agentes do setor. Fatores de incerteza como a quebra de safra, medidas de política econômica, revisões tarifárias e tributárias podem influenciar o mercado de açúcar, na medida em que conferem revisões do *trade flow* internacional e influenciam preços, produção e consumo.

2.2.2 O mercado internacional do álcool

O volume mundial produzido de álcool em 2008 foi cerca de 76 milhões de m³ (metros cúbicos)⁷. Os Estados Unidos lidera a produção mundial com participação em torno de 40%, seguido pelo Brasil que respondeu por aproximadamente 27% do volume mundial em 2008, conforme o gráfico 7. Figuram também no mercado internacional como produtores de álcool, China, alguns países da Comunidade Européia e Índia.



Nos últimos anos, o mercado de álcool vem passando por forte expansão. Em 2001, o volume produzido era da ordem de 31 milhões de m³, em 2008 esse volume foi 140% maior.

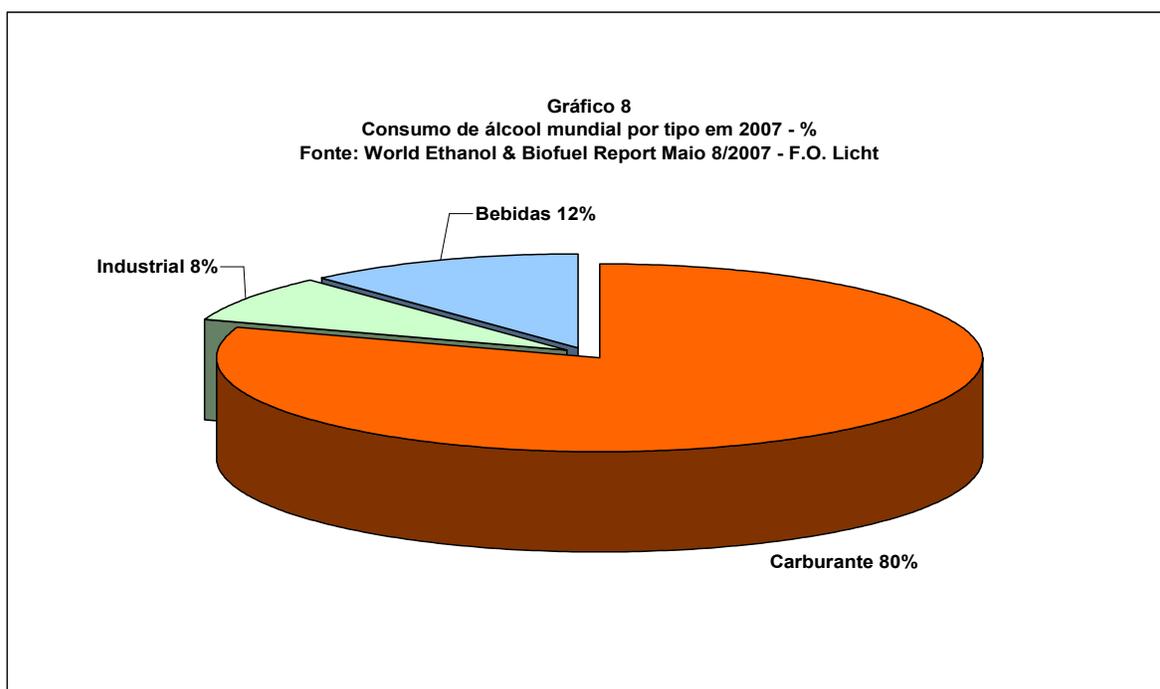
Este aumento, em boa medida, se deve ao programa americano de reduzir o consumo de gasolina em 20%, substituindo por biocombustíveis, de modo a atingir uma demanda de 130 milhões de m³ em 2017, segundo a *Renewable Fuels Association* – RFA.

⁷ 1 m³ equivale a 1000 litros.

O álcool americano é derivado do milho e apresenta um custo de produção maior que o derivado da cana-de-açúcar. Sua produção é subsidiada pelo estado americano que também protege a cadeia via imposição de barreiras tarifárias quanto à importação de álcool.

Segunda estimativa da RFA, em 2000, 6% da safra de milho americana foi destinada à produção de álcool. Em 2008, esse número subiu para algo entre 30 e 40%. Isso vem causando certo ruído no cenário internacional por conta de protestos de governos e instituições internacionais que defendem o uso do grão para consumo alimentar. Esses argumentam que a escassez e a inflação de alimentos no período 2008, se devem em parte por conta do uso do grão para produção do combustível. Os Estados Unidos é o principal produtor e exportador mundial de milho.

As principais aplicações do álcool estão ligadas ao combustível carburante e às indústrias química, farmacêutica e de bebidas. O gráfico 8 apresenta a participação de consumo por aplicação no ano de 2007.

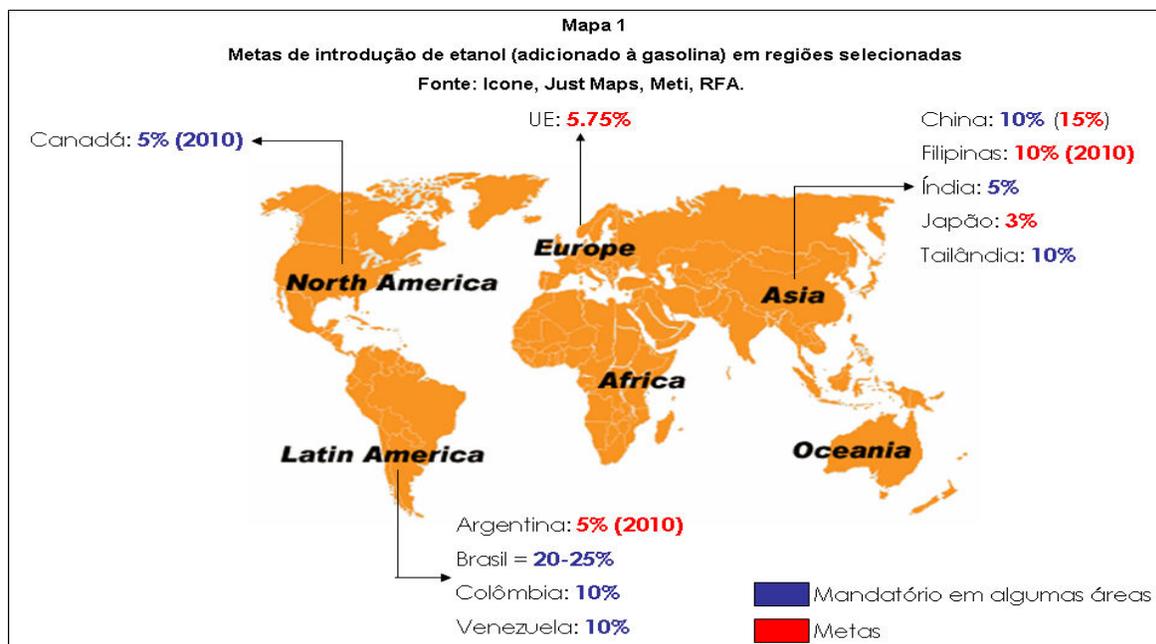


Os principais produtores mundiais de álcool também são os principais consumidores, e muitos países têm demonstrado firme interesse nos biocombustíveis,

conforme apresentado no mapa 1. Estados Unidos, China, Índia, Tailândia, União Européia e diversos países das Américas, têm adotado políticas destinadas a promover sua produção e utilização, a exemplo do que já ocorre no Brasil – pioneiro mundial na produção de álcool de forma bem-sucedida e em larga escala.

A intenção destes países é misturar o álcool anidro à gasolina para reduzir o consumo de petróleo, aumentar a octanagem e fornecer aos motoristas um combustível menos poluente e renovável.

A seguir, no mapa 1, é apresentado levantamento não exaustivo de países com volumes já aprovados e metas de introdução do álcool anidro à gasolina.



Diferentemente do açúcar, que é uma *commodity* madura em relação às práticas entre os agentes, com regras de mercado bem difundidas e consolidadas, o álcool ainda não é uma *commodity tradeable* por existir um processo de consolidação de mercado oficial ainda não resolvido. Esse processo prevê que, para o álcool se tornar uma *commodity* energética mundial, este deverá ser produzido, utilizado e comercializado em um número maior de países. Entre outros passos essenciais, estão o desenvolvimento e a implementação de padrões universais para o produto e de mecanismos de mistura obrigatória de gasolina e álcool.

Um importante avanço no sentido da padronização foi dado com a assinatura de um Protocolo de Intenções (em 2007) entre o Brasil e os Estados Unidos. O Protocolo inclui o desenvolvimento de um trabalho conjunto para harmonização das especificações internacionais do álcool combustível.

Biocombustível produzido de forma sustentável é um elemento fundamental em qualquer solução global para os crescentes desafios da segurança energética, da degradação do meio ambiente e do aquecimento global. Contudo, embora o álcool possua todas as qualidades necessárias para consolidar-se como *commodity* energética mundial, isso só será possível com o avanço dos pontos mencionados acima e com a redução das barreiras comerciais impostas pelos países desenvolvidos.

O mercado de álcool ainda é pequeno em relação ao mercado energético total. Segundo estimativas da *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN 21), o uso de combustíveis renováveis no consumo mundial de energia, em 2006, representou 18,4%, contra 79% de origem fóssil. Ainda sobre essa estimativa, o biocombustível, que inclui o álcool, representa 0,3% do consumo mundial de energia. O comércio internacional de álcool movimentou em 2008 cerca de seis milhões de m³, sendo o Brasil responsável por mais da metade do volume exportado.

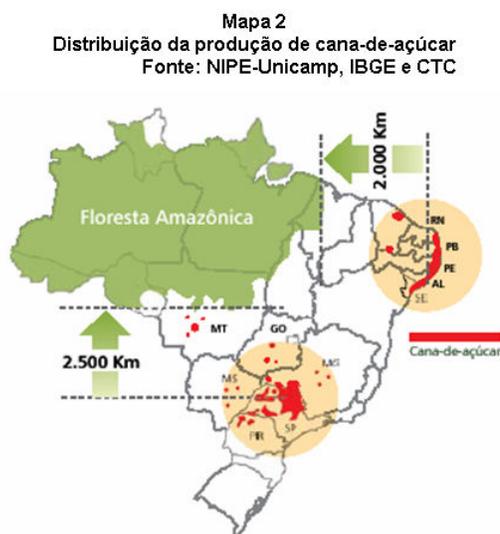
Conforme pode ser observado, o mercado internacional do açúcar possui mecanismos de governança definidos, onde os agentes que o compõem atuam. Prevaecem mecanismos híbridos de atuação, seja via mercado *spot* ou contratos formais que conferem relativa segurança aos agentes envolvidos, redução da incerteza e limitações para o oportunismo, o que, portanto, diminui os custos de transação.

Com relação ao mercado internacional do álcool, ainda há algumas lacunas a serem resolvidas do ponto de vista do Ambiente Institucional e das estruturas de governança. Há muita incerteza e as regras seguem ainda em compasso de discussão e consolidação, e o mercado ainda está sem uma forma clara e segura para que os agentes possam transacionar seus produtos.

2.2.3 O setor sucroalcooleiro no Brasil

O Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar. A produção do ano-safra de 2007/2008 atingiu um volume recorde de mais de 490 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, processadas por 380 usinas sediadas em todo o país. Destas, cerca de 250 são usinas e destilarias que produzem tanto açúcar quanto álcool, enquanto por volta de 130 produzem apenas álcool. Todas as usinas são auto-suficientes na produção de energia térmica e de eletricidade⁸.

Ao final da safra 2007/2008, a cana-de-açúcar ocupava 7,8 milhões de hectares, ou 2,2% do total de áreas cultiváveis no Brasil⁹. No mapa 2 é possível visualizar a região de concentração da produção de cana-de-açúcar.



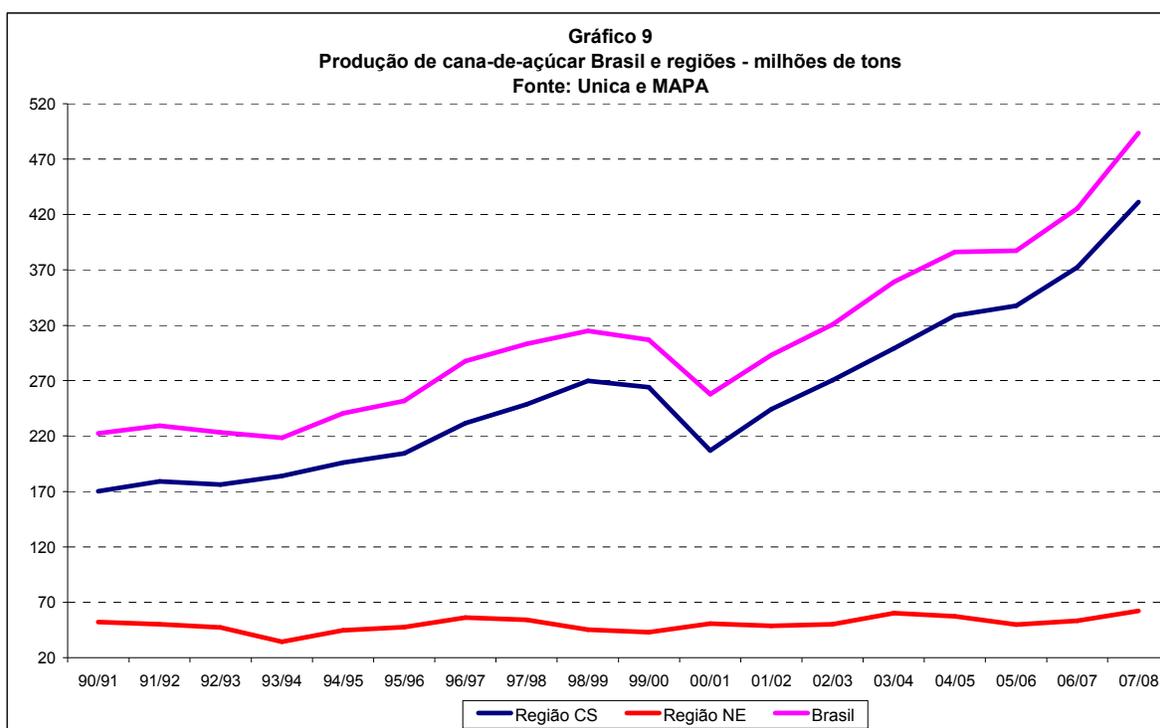
A taxa de crescimento média de moagem de cana, considerando as últimas sete safras brasileiras, é de aproximadamente 10%, contra um crescimento médio de 4,5%, tendo em vista o mesmo período de safra da década passada (1991-1998). Em linha com o gráfico 9, a safra 2007/2008 moeu 16% mais cana em relação a safra 2006/2007.

⁸ Fonte: Unica

⁹ Fonte: Ministério da Agricultura - MAPA

O setor sucroalcooleiro brasileiro pode ser dividido em duas regiões bastante distintas: Norte-Nordeste e Centro-Sul, cujas vocações, estratégias e níveis de produtividade são diferentes, conforme pode ser observado no mapa 2.

A cultura possui dois períodos de safra, um em cada região. Na região Norte-Nordeste, a safra ocorre entre os meses de setembro e março; na região Centro-Sul, desenvolve-se entre abril e dezembro. A cultura canavieira dessa área representa cerca de 85% da produção brasileira e compreende os estados de São Paulo, Paraná, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Responsáveis pelos 15% restantes da produção de cana-de-açúcar, na região Nordeste alinham-se principalmente os estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Rio Grande do Norte, Maranhão e Bahia.



Conforme o gráfico 9 e a tabela 1, na safra 2007/2008, a região Centro-Sul moeu cerca de 431 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 16% em relação à safra passada nesta área. A região Nordeste também assistiu um crescimento representativo nesta safra, moeu 62 milhões de toneladas de cana, um crescimento de quase 17% em relação à

safrã passada. O crescimento m3dio da safrã da regi3o Centro-Sul no per3odo 2001-2008 foi por volta de 11%, enquanto que na regi3o Nordeste foi de 4%.

O estado de S3o Paulo h3 muitos anos lidera o ranking de principal produtor nacional. Na safrã 2007/2008 moeu o equivalente a 60% da produ33o, seguido de Paran3 com cerca de 8% e Minas Gerais com 7,2%. Olhando somente para a regi3o Centro-Sul, essa participa33o 3, naturalmente, maior. S3o Paulo deteve quase 70% do volume mo3do nesta safrã, seguido de Paran3 com 9% e Minas, 8%. Cabe destacar aqui a presen3a mais frequente e com volumes cada vez maiores dos estados considerados regi3o de fronteira para o cultivo da cana. Goi3s, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul juntos j3 representam 12% do volume do Centro-Sul, vide tabela 1.

Alagoas 3 o principal estado produtor de cana da regi3o Nordeste com participa33o de 47% do volume produzido, e o quarto maior estado produtor de acordo com os n3meros da safrã 2007/2008, conforme tabela 1. Alagoas, Pernambuco e Para3ba juntos representam aproximadamente 84% da produ33o da regi3o.

Tabela 1 - Produ33o de cana-de-a333car por estado brasileiro - por toneladas

ESTADOS/SAFRA	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
AMAZONAS	0	201.036	255.852	250.881	267.767	252.672	224.700	318.141
PAR3	527.383	263.406	311.492	419.514	580.999	510.086	697.400	575.525
TOCANTINS	0	0	0	0	0	95.314	179.300	0
MARANH3O	799.490	1.094.115	1.105.114	1.303.509	1.275.119	1.797.490	1.660.300	2.134.604
PIAUI	248.269	273.691	284.180	322.802	349.329	492.369	706.000	689.130
CEAR3	65.671	73.637	88.954	63.907	79.444	40.709	27.400	8.250
R. G. NORTE	2.388.270	2.064.515	2.681.857	2.614.068	2.917.677	2.356.268	2.397.400	2.047.750
PARAIBA	3.594.320	4.001.051	4.335.516	5.017.263	5.474.229	4.291.473	5.107.700	5.555.712
PERNAMBUCO	14.366.994	14.351.050	14.891.497	17.003.192	16.684.867	13.858.319	15.293.700	17.536.548
ALAGOAS	25.198.251	23.124.558	22.645.220	29.536.815	26.029.770	22.532.291	23.635.100	29.444.408
SERGIPE	1.413.639	1.316.925	1.429.746	1.526.270	1.465.185	1.109.052	1.136.100	1.367.813
BAHIA	1.920.653	2.048.475	2.213.955	2.136.747	2.268.369	2.391.415	2.185.600	2.522.923
MINAS GERAIS	10.634.653	12.204.821	15.599.511	18.915.977	21.649.744	24.543.456	29.034.195	35.723.246
ESPIRITO SANTO	2.554.166	2.010.903	3.292.724	2.952.895	3.900.307	3.804.231	2.894.421	3.938.757
RIO DE JANEIRO	3.934.844	3.072.603	4.478.142	4.577.007	5.638.063	4.799.351	3.445.154	3.831.652
S3O PAULO	148.256.436	176.574.250	192.486.643	207.810.964	230.280.444	243.767.347	263.870.142	296.313.957
PARAN3	19.320.856	23.075.623	23.892.645	28.485.775	28.997.547	24.808.908	31.994.581	40.369.063
R. G. SUL	0	80.262	102.999	93.836	77.997	57.976	91.919	128.980
MATO GROSSO	8.669.533	10.673.433	12.384.480	14.349.933	14.447.155	12.335.471	13.179.510	14.928.015
MATO GROSSO DO SUL	6.520.923	7.743.914	8.247.056	8.892.972	9.700.048	9.037.918	11.635.096	14.869.066
GOI3S	7.207.646	8.782.275	9.922.493	13.041.232	14.006.057	14.559.760	16.140.043	21.082.012
REGI3O CENTRO-SUL	207.099.057	244.218.084	270.406.693	299.120.591	328.697.362	337.714.418	372.285.061	431.184.748
REGI3O NORTE-NORDESTE	50.522.960	48.832.459	50.243.383	60.194.968	57.392.755	49.727.458	53.250.700	62.199.804
BRASIL	257.622.017	293.050.543	320.650.076	359.315.559	386.090.117	387.441.876	425.535.761	493.384.552

Fonte: Unica e MAPA

As f3bricas processam, em m3dia, 1,5 milh3es de toneladas de cana-de-a333car por ano. As dez maiores usinas esmagam entre 3,6 milh3es e 6,8 milh3es de toneladas de cana-

de-açúcar por unidade durante a safra, produzindo, também por planta industrial, entre 298 mil toneladas e 455 mil toneladas de açúcar, e 174,2 milhões de litros a 328,8 milhões de litros de álcool¹⁰.

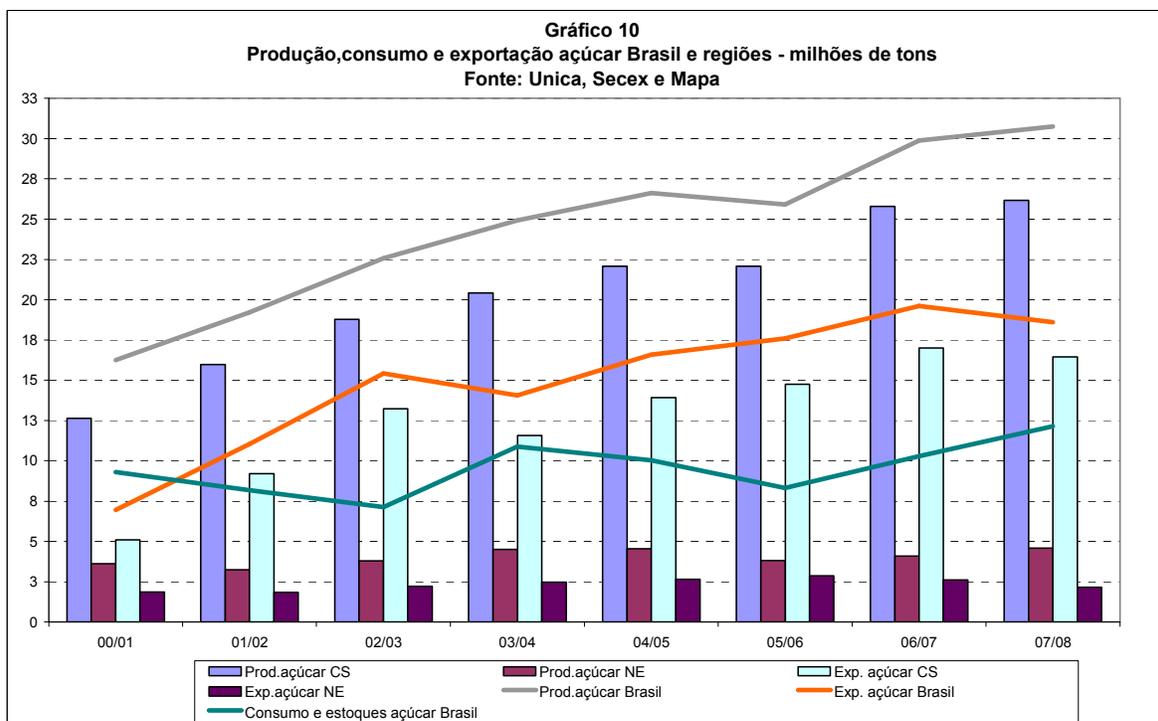
Quase todos operam com equipamentos fabricados por empresas nacionais de bens de capital, cuja tecnologia permitiu ao país alcançar rendimento industrial invejável. Se destinada apenas à fabricação de álcool, cada tonelada de cana-de-açúcar moída resultaria em 89 litros de álcool hidratado ou 85 litros de álcool anidro; direcionado exclusivamente à produção açucareira, renderia 118 quilos de açúcar e 10 litros de álcool do mel residual.

Entretanto, em regime normal de operação de mercado, o rendimento médio nacional para cada tonelada de cana-de-açúcar moída fornece 71 kg de açúcar, 42 litros de álcool ou 11,5 toneladas de açúcares totais recuperáveis (ATR) por hectare de cana-de-açúcar cultivada, segundo a Unica.

2.2.3.1 O açúcar brasileiro

O Brasil é o maior produtor e exportador de açúcar do mundo, sendo responsável em termos mundiais por aproximadamente 20% da produção e 40% das exportações. A produção nacional em 2007/2008 foi de aproximadamente 31 milhões de toneladas, conforme gráfico 10. Cerca de dois terços do açúcar produzido no Brasil, o que significa 18,6 milhões de toneladas, destinaram-se à exportação, sendo que o açúcar bruto respondeu por mais de 65% das vendas no mercado internacional. Mais de 100 países importam açúcar do Brasil e todas as exportações são negociadas no mercado livre.

¹⁰ Fonte: Unica.



Conforme pode ser observado no gráfico 10, a região Centro-Sul responde em média por 83% do açúcar produzido no Brasil e 85% do volume nacional exportado. A demanda média nacional de açúcar, que é em torno de 10 milhões de toneladas, é dividida em consumo doméstico (das famílias) que representa cerca de 65% do volume e o restante é consumido pela indústria, principalmente de alimentos e bebidas.

Nas últimas oito safras, a produção brasileira de açúcar vem apresentando fortes taxas de crescimento, uma média de 10% por ano/safra. O volume produzido cresceu 89% entre 2000/2001 e 2007/2008, vide gráfico 10. Por concentrar uma série de vantagens competitivas em relação à região Nordeste, a região Centro-Sul foi responsável por boa parte do crescimento verificado neste período¹¹.

Pela ótica da exportação, as taxas são ainda mais positivas. Em relação à safra 2000/2001, as exportações cresceram 168% em 2007/2008 com uma taxa média de crescimento nesse período de 17%.

Em 2008, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), o Brasil exportou açúcar para 131 países, tendo como principais demandantes a Rússia, Nigéria,

¹¹ Maiores detalhes sobre os diferenciais competitivos entre as duas regiões produtoras será tratado no capítulo 3 desta obra.

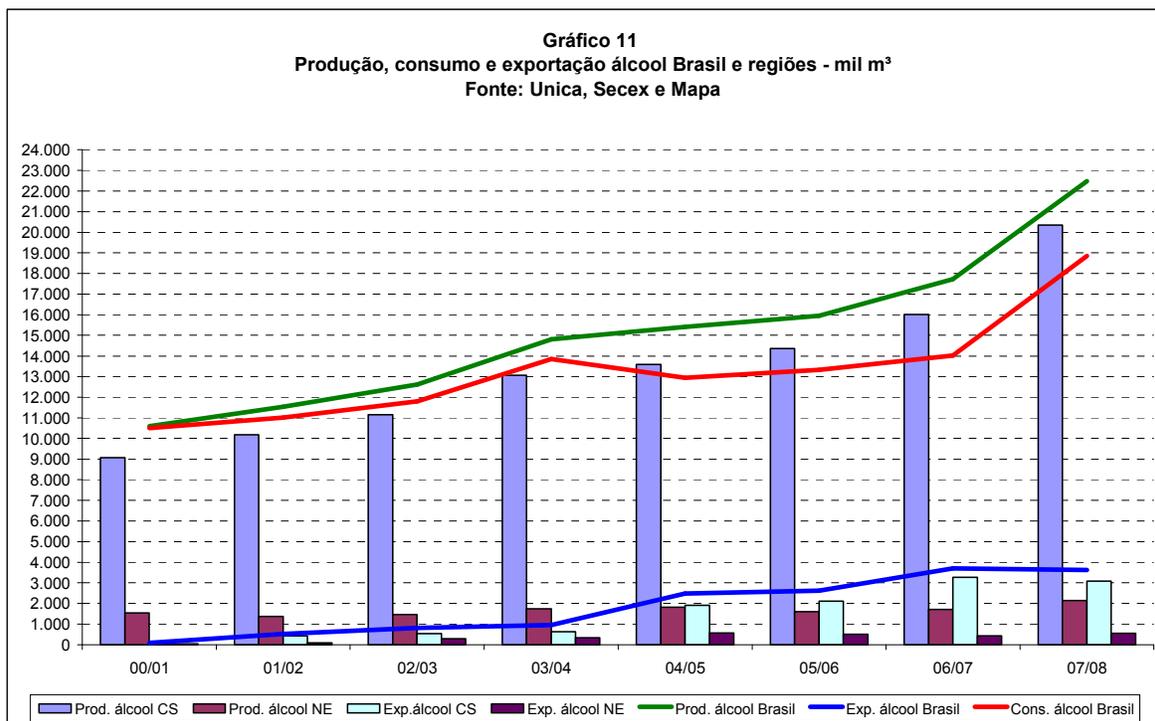
Arábia Saudita, Egito, Argélia, Canadá, Síria, Marrocos, Malásia, Emirados Árabes Unidos, Irã, Bangladesh, Gana e Venezuela.

A participação e o volume brasileiro exportado têm crescido bastante nos últimos anos, na esteira do aumento de sua produção. Isso provocou certa inquietação no mercado internacional em 2007, sendo uma das causas do excedente mundial existente e, portanto, da queda acentuada dos preços neste período.

2.2.3.2 O álcool brasileiro

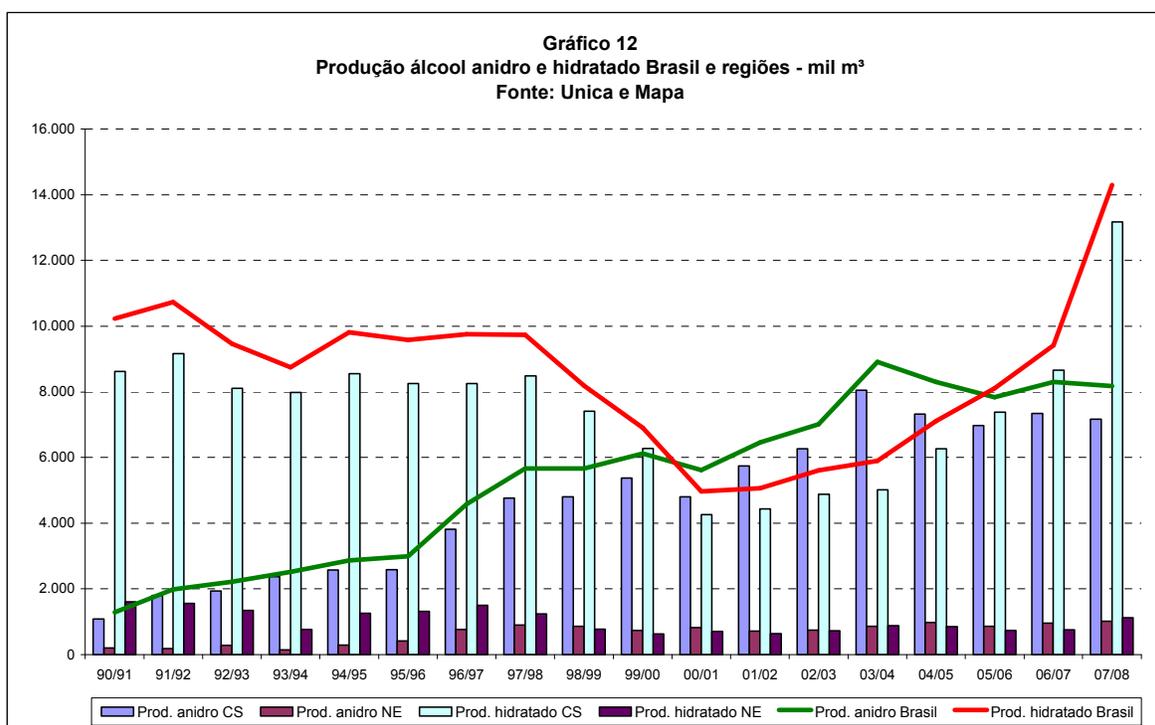
O Brasil produz dois tipos de álcool combustível: o hidratado, que tem teor de água de aproximadamente 5,6% em volume; e o anidro, livre de água. O álcool hidratado é utilizado em veículos equipados com motores movidos exclusivamente a álcool hidratado ou *flex-fuel* (FFV), enquanto o álcool anidro é misturado à gasolina antes da venda.

A produção de álcool no Brasil superou 22,5 milhões de m³ na safra de 2007/08, um aumento de 27% em relação à safra 2006/07, conforme pode ser observado no gráfico 11. A exemplo dos anos anteriores, o mercado interno absorveu a maior parte dessa produção – cerca de 84% – sendo os 3,6 milhões de m³ restantes dirigidos à exportação.



O país é líder na exportação do álcool. Em 2008 exportou para 58 países ao redor do mundo. Neste ano, segundo dados da Secex, os principais destinos foram Estados Unidos, com volume de cerca de 1,5 milhões de m³; seguido de Países Baixos, com volume de 1,3 milhões; Jamaica com 436,1 mil m³; El Salvador com 356 mil m³ e Japão com aproximadamente 263 mil m³.

De acordo com o gráfico 11, nas últimas oito safras, a região Centro-Sul foi responsável em média por 89% da produção de álcool nacional e por 75% do volume exportado. O país produziu na safra 2007/2008 cerca de 8,17 milhões de m³ de álcool anidro, sendo 7,16 milhões na região Centro-Sul e 1,01 milhões na região Nordeste. Na mesma safra foram produzidos 14,3 milhões de m³ de álcool hidratado, sendo 13,18 milhões na região Centro-Sul e 1,12 milhões na região Nordeste. Historicamente, em média, conforme gráfico 12, a região Centro-Sul do Brasil é responsável pela produção de 88% do álcool, tanto hidratado como anidro.

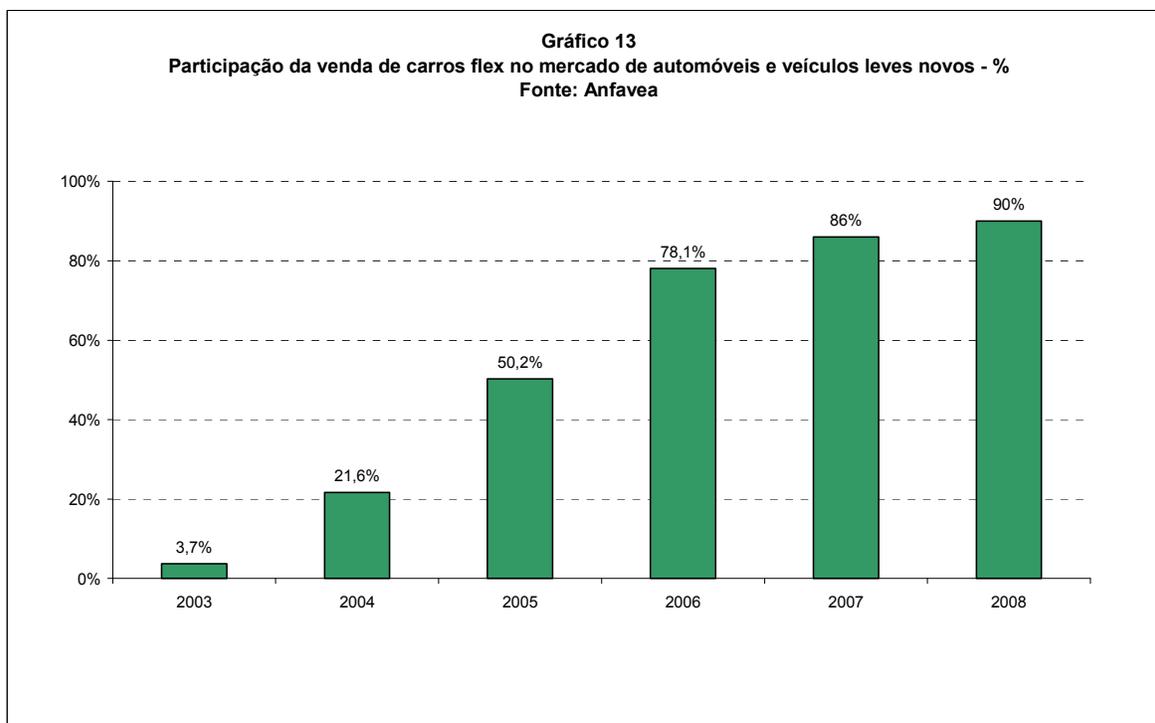


O país utilizou álcool (anidro) em automóveis pela primeira vez na década de 1920, mas a indústria ganhou um grande impulso nos anos 70 com a introdução do Proálcool¹² (1975), programa Federal de estímulo à produção e uso de álcool, criado como resposta à crise mundial do petróleo. O Proálcool fez do álcool parte integrante da matriz energética brasileira. O programa enfrentou inúmeros desafios ao longo dos anos, especialmente no fim da década de 80, quando caíram os preços do petróleo e os do açúcar estavam em alta. O uso do álcool (hidratado) como combustível floresceu novamente devido aos altíssimos preços da gasolina, às crescentes preocupações ambientais e à introdução dos veículos *flex fuel*, em 2003, movidos a álcool, gasolina ou qualquer mistura entre os dois. Conforme pode ser observada no gráfico 12, a produção de álcool hidratado retomou forte crescimento a partir da safra 2003/2004 e antes do término da safra 2004/2005, o volume produzido já era maior que o de álcool anidro.

O sucesso do programa de álcool do Brasil é hoje impulsionado por dois grandes fatores: a mistura obrigatória à gasolina e a expansão do mercado de carros *flex fuel*. A especificação da mistura no Brasil autoriza um teor de 20 a 25% de álcool anidro na gasolina, que é definido pela relação de oferta e demanda do mercado. Aproximadamente nove em cada dez carros novos vendidos no mercado brasileiro possuem tecnologia *flex fuel*. A indústria automobilística fez pesados investimentos na tecnologia *flex fuel* e hoje dez montadoras oferecem mais de 60 modelos de carros *flex* pelo mesmo preço que as versões movidas à gasolina.

Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), em 2008 o álcool combustível ultrapassou a gasolina e já representa mais de 50% do total de combustível consumido pelos veículos leves que circulam no país.

¹² O Proálcool será tratado com maior detalhe no capítulo 3 desta obra.



Ainda neste ano, os carros *flex* representaram aproximadamente 90% do total de veículos comerciais leves vendidos no país, um salto notável em relação aos 3,7% das vendas em 2003, como pode ser observado no gráfico 13.

Projeções de mercado sugerem que as vendas de carros *flex* tendem a se estabilizar em torno de 90%, sendo o restante dos veículos representados pelos modelos importados, movidos à gasolina, e comerciais leves, a diesel, que não oferecem a tecnologia *flex fuel* (FFV)¹³.

Com relação à frota de veículos, segundo a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), até julho de 2008 havia mais de 6 milhões de FFVs nas ruas brasileiras, cerca de 23% do total de automóveis e veículos leves do País. Em 2007, segundo a mesma fonte, essa proporção era de 25%.

¹³ Para tornar-se atrativo ao consumidor, o álcool deve ter seu preço até 65% ao preço da gasolina.

Capítulo 3 Ambiente Institucional: regulação e desregulação da indústria sucroalcooleira e seus efeitos sobre os agentes

Introdução

Tendo em vista o volume de transações realizadas e a caracterização do setor feita no capítulo anterior, é possível intuir que o setor está inserido em um Ambiente Institucional complexo e com muitas peculiaridades.

Assim, este capítulo tem por objetivo auxiliar a compreensão do Ambiente Institucional do setor sucroalcooleiro no período de regulação e desregulação. Procurou-se fazer uma descrição das principais medidas e políticas governamentais adotadas e seus efeitos sobre o setor, discorrer sobre o comportamento dos agentes com o fim de tais medidas, bem como analisar a dinâmica da interação Ambiente Institucional e agentes do setor, com foco nas usinas.

A análise deste processo neste capítulo está dividida em três partes. A primeira compreende o período de intervenção e começa com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933 e vai até o esgotamento do Proálcool no final da década de 1980.

Em linha com a Constituição de 1988 e da reforma administrativa do governo Collor, o papel de interventor do Estado na economia muda e passa a ter um caráter indicativo. Os efeitos do processo de liberalização no setor sucroalcooleiro fazem-se sentir no seu Ambiente Institucional e Organizacional. A segunda parte retrata este período, que vai do fim da década de 1980 ao final da década de 1990. Aqui são levantadas as principais medidas ligadas ao movimento de liberalização do setor, as alterações no ambiente organizacional público e privado, assim como as mudanças no tocante à produção e comercialização dos produtos.

Por fim, na terceira parte é feita uma análise do Ambiente Institucional buscando destacar de que maneira este influenciou o comportamento dos agentes, as estratégias, os mecanismos de governança e, portanto, os custos de transação.

3. 1 A intervenção do Estado entre as décadas de 1930 e 1980

3.1.1 O Instituto do Açúcar e do Alcool e o Estatuto da Lavoura Canavieira

A economia mundial no início da década de 1930 passava por uma crise em razão, principalmente, da grande depressão de 1929. Tendo em vista um ambiente de incerteza, no cenário doméstico observava-se aumento da capacidade agrícola e industrial que vinha ocorrendo desde o início da década passada. A soma destes fatores indicava que a situação da agroindústria canavieira neste período não era fácil. Não por acaso, a ação do Estado no setor não foi motivada apenas por mera iniciativa, mas por pressões dos produtores preocupados com os problemas de excesso de oferta e melhorias a serem implementadas para o adequado funcionamento do mercado interno (SZMRECSÁNYI, 1979).

O Decreto nº 22.789 de junho de 1933 criava o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), cujo principal objetivo era resolver o problema da superprodução da agroindústria açucareira através do planejamento e controle anual da produção, adequando-as às necessidades de consumo interno e externo (SZMRECSÁNYI, 1979).

Ao longo da década de 1930, diversas medidas foram tomadas pelo IAA para o controle da oferta de açúcar, dentre elas: o estabelecimento dos limites de produção de cada Estado produtor, que seriam fixadas a partir dos limites de produção equivalente à média anual dos últimos cinco anos, considerando também os estoques de açúcar existentes no país e as estimativas das safras de cana a iniciar-se; proibição da montagem de novas usinas, sem sua prévia autorização; obrigatoriedade do registro de todas as fábricas de açúcar, álcool e aguardente; estímulo da produção de álcool motor; subordinação de todas as refinarias existentes ao instituto, além de determinar a montagem e operação de refinarias para o beneficiamento do açúcar para o mercado interno (SZMRECSÁNYI, 1979).

Em 1939, foram aprovadas as cotas de produção fixadas pelo instituto para cada usina e engenho do país, sendo que, a partir destas cotas individuais, o IAA passou a formular anualmente os Planos de Safra. Também foram estabelecidos critérios para o aumento das cotas de produção de cada usina: se fosse verificado um aumento de produção de açúcar, o aumento correspondente de matéria-prima deveria guardar a proporção de 70%

de cana de fornecedores, lavradores e colonos, e 30% poderiam ser acrescidos aos canaviais das usinas (SZMRECSÁNYI, 1979).

O Decreto-lei nº 3855 de 21 de novembro de 1941 instituiu o Estatuto da Lavoura Canavieira, cujo principal objetivo era disciplinar as relações comerciais entre os usineiros e seus fornecedores. Entre outros dispositivos constantes, o Estatuto conceituou a figura do fornecedor de cana; instituiu o cadastro de fornecedores; estabeleceu as condições de fornecimento; a garantia de moagem e a forma de pesagem da cana; estabeleceu limitações e restrições às atividades agrícolas das usinas; disciplinou as cotas de fornecimento junto às usinas; formou critérios para fixação do preço da cana, e criou uma série de normas para a composição dos litígios entre fornecedores e usineiros (SZMRECSÁNYI, 1979).

Essas medidas garantiam aos fornecedores de cana a compra de sua cota de produção pelo preço fixado pelo IAA. Este se calculava em correspondência ao preço do açúcar e do álcool, tendo em vista o coeficiente de rendimento industrial médio das usinas de cada estado, o teor de sacarose e a pureza das canas fornecidas (SZMRECSÁNYI, 1979).

O Estatuto procurava dividir de forma igualitária os benefícios da política açucareira entre usinas e fornecedores. Além disso, tentava organizar a vida rural, principalmente a dos pequenos proprietários, prevendo oferecer melhor infra-estrutura, serviços médicos e educacionais. Contudo, conforme observado em Queda (1972), a sensação que se tinha no início da década de 70, era que embora o Estatuto contivesse medidas sociais importantes, e que seu objetivo fosse dividir com os fornecedores os benefícios com que a política açucareira vinha atendendo às usinas (através da garantia dos preços e conseqüente estabilidade e da ampliação do crédito), ele havia falhado no sentido de que a regulamentação era burlada pela maioria das usinas paulistas que produziam uma porcentagem maior de cana própria do que a estipulada pelo Estatuto. Por outro lado, a classe de fornecedores, que em sua maioria era composta por pequenos agricultores, dificultou o surgimento de um grupo de pressão importante, uma vez que o grande número de pequenos fornecedores impossibilitava sua organização.

3.1.2 A II Guerra Mundial e a consolidação da produção do Centro-Sul

A II Guerra Mundial impactou de forma relevante a indústria sucroalcooleira. Em relação ao álcool, a escassez dos derivados de petróleo, principalmente a gasolina (que em boa parte era importada do exterior), afetou a produção de álcool anidro que passou a ser considerada estratégica pela economia brasileira. Neste período, diversos incentivos foram concedidos através de leis e decretos, visando o aumento da produção de álcool anidro.

Moraes (2000) observa que as medidas tomadas pelo governo não surtiram grande efeito sobre a produção de álcool anidro neste período, devido à falta de benzol, usado como desidratante, cuja importação havia sido interrompida pela guerra; e o aumento de produção de açúcar no Centro-Sul que ocorreu por conta das dificuldades de abastecimento com o açúcar proveniente do Nordeste, já que era alto o risco no transporte marítimo devido aos ataques submarinos.

O governo brasileiro, para suprir a demanda de açúcar existente no Centro-Sul, resolveu ampliar a produção açucareira em áreas anteriormente importadoras do Nordeste. Desta forma, a partir dos Planos de Safra de 1942/1943, ocorreu uma inversão da política de contingenciamento da produção de açúcar, sendo que o Governo Federal autorizou, em novembro de 1942, a liberação do regime de cotas e a montagem das novas usinas. Essas medidas foram os vetores principais para o aumento da produção do açúcar e para o deslocamento da produção do Nordeste para o Centro-Sul, favorecendo a expansão desta região (SZMRECSÁNYI, 1979).

Em setembro de 1946, o Decreto-Lei nº 9827 instituiu revisão das cotas de produção de açúcar atribuídas a cada estado brasileiro. Desta forma, os limites estaduais de produção passaram a ser definidos de acordo com as necessidades de consumo regionais e não mais nacionais (SZMRECSÁNYI, 1979).

Segundo Ramos (1991), o Decreto-Lei nº 9827 foi resultado de forte pressão imposta pelos usineiros paulistas, que quase levou a extinção do IAA. A medida incentivou o crescimento de usinas em São Paulo, que detinha produção inferior ao consumo. Anos mais tarde, com a flexibilização dos limites, o problema enfrentado pelo IAA foi justamente procurar conter sua expansão.

Outro ponto no Decreto-Lei nº 9827 previa a expansão paulista. Caso o Instituto identificasse problemas de oferta dos fornecedores das usinas já existentes para a utilização das cotas de fornecimento, elas seriam transferidas às usinas para o aproveitamento das

lavouras próprias. Assim, para as usinas já existentes, era possível ampliar sua produção com canas próprias. Já para as usinas em constituição, não havia impedimento para que os donos de terras se tornassem produtores de açúcar; ou seja, os proprietários de terras poderiam tornar-se usineiros, sendo que a separação entre atividades agrícola e industrial, conforme estipulado no Estatuto da Lavoura Canavieira, deixariam de existir (MORAES, 2000).

Diversos autores, entre eles Moraes (2000), Smrecsányi (1979), Ramos (1991) e Queda (1972), frisam que a característica mais importante a ser destacada neste período é a transferência da distribuição espacial da produção açucareira do país, motivada principalmente pelas diferenças existentes nas condições socioeconômicas entre as duas regiões produtoras, Nordeste e Sudeste. Esta última detinha maior capacidade financeira, mercado em posição vantajosa, um parque industrial moderno com eficientes instalações e condições agrícolas favoráveis. Bastante distinto do Nordeste, que ainda exibia outros índices desfavoráveis, a começar pelo reduzido poder aquisitivo do seu mercado.

No âmbito internacional, os principais produtores internacionais de açúcar mostravam sinais de recuperação, pressionando os preços para baixo no mercado externo, e assim trazendo consequências negativas para as exportações brasileiras. Para conter esse efeito, em janeiro de 1948, o IAA criou o Fundo de Compensação dos Preços do Açúcar, com o qual subsidiaria as exportações, cobrindo as diferenças de preços entre os mercados interno e externo com os recursos arrecadados por uma sobretaxa a ser cobrada em cada saco de açúcar fabricado no país. Estes recursos seriam destinados, também, para financiar a produção de álcool que voltou a ser pauta de estímulo por parte do Governo Federal a fim de dar vazão ao excedente da cana-de-açúcar existente e resolver o problema do déficit da balança de pagamentos (SZMRECSÁNYI, 1979).

A década de 1950 consolidou a posição de hegemonia da região Centro-Sul. Neste período o IAA contribuiu fundamentalmente para expansão da produção, e como órgão planejador e executivo da implementação das políticas de preço, corroborou para o deslocamento da produção açucareira da Região Nordeste para São Paulo.

3.1.3 Política de preços e o pagamento da cana pelo teor de sacarose

Até 1943, a sistemática de preços em vigor se assemelhava a uma política de preços mínimos, em que o governo estabelecia limites inferiores para os preços do açúcar, e valia-se de mecanismos fiscais para evitar que eles caíssem abaixo daquele valor. A partir deste ano, o governo adotou novas regras: passou a fixar os preços na condição “FOB Nordeste”, ou seja, na condição “posto no navio” nos portos nordestinos dos estados produtores, sendo que para os demais (com exceção do Rio de Janeiro, que também era exportador), os preços ao consumidor eram estabelecidos acrescentando-se os custos de transporte do produto, do Nordeste até os estados produtores (SZMRECSÁNYI, 1979).

Essa nova política de preços beneficiou os produtores do Centro-Sul e gerou protestos dos produtores do Nordeste, pois o açúcar dessa região chegava ao consumidor sulino por um preço mais alto, uma vez que incorporava os custos de produção e os de transporte.

Em 1951, as regras para definição dos preços foram rearranjadas. Foi estabelecido um preço único de liquidação para todos os produtores do país (baseado no preço fixado para o Nordeste) e outro chamado preço de faturamento. Neste sistema, cobrava-se uma taxa dos produtores do Centro-Sul, revertida em favor dos produtores nordestinos. As diferenças verificadas entre os dois preços eram recolhidas no Banco do Brasil para a criação de um Fundo de Reequipamento, administrado pelo IAA¹⁴. Agora quem se mostrou insatisfeito com esta política de “sobre-preço” foram os produtores paulistas, o que fez com que ela fosse revogada em 1965 com a promulgação da Lei nº 4870 em dezembro de 1965 (MORAES, 2000).

Por conta dos conflitos entre usinas e fornecedores de cana, o Governo Federal intervém também através da promulgação da Lei nº 4870. Algumas inovações introduzidas, principalmente relativas à produção, aos preços e ao fornecimento da cana, foram importantes, tendo algumas prevalecido até a safra de 1997/1998. A partir delas, a região Norte-Nordeste teria prioridade nas exportações destinadas aos mercados preferenciais, que era uma forma de compensar o Nordeste pela perda definitiva dos mercados consumidores do Centro-Sul.

¹⁴ Conforme Szmrecsányi (1979, p.242) os recursos arrecadados seriam utilizados dentre outras coisas, para “...a) compensação de fretes para permitir a equivalência de preços nos diversos centros consumidores, qualquer que fosse a procedência do açúcar; b) financiamento da produção e ampliação do parque açucareiro e alcooleiro e c) custeio de insumos modernos; ...”.

Com relação aos preços da cana-de-açúcar, instituiu que não seriam mais vinculados ao preço do açúcar e do álcool, e ao rendimento industrial das usinas (conforme o Estatuto da Lavoura Canavieira e a Resolução nº 109/45), e sim ao teor de sacarose e pureza da cana do fornecedor. Assim, o preço da cana seria calculado sobre um valor básico estipulado a partir dos custos de produção agrícola e a uma parcela correspondente ao rendimento industrial do fornecedor que estivesse acima do rendimento médio do estado. A intenção com esse mecanismo era fornecer incentivos para que fosse produzida cana de melhor qualidade e desvincular os preços da matéria-prima dos produtos finais, procurando evitar que o fornecimento da cana estivesse sujeito às oscilações dos preços do açúcar, o que ocasionava excedentes ou escassez (SZMRECSÁNYI, 1979).

Em 1967, quando entrou em vigor a sistemática de preços imposta pela Lei nº 4870, adotava-se um sistema de preços médios regionais, tanto para o açúcar como para a cana, sendo que na região Norte-Nordeste prevaleceriam preços mais altos, devido aos mais altos custos de produção. Muito embora houvesse legislação que objetivava impedir isso, essa sistemática de preços incentivou as transferências de açúcar da região Centro-Sul para o Nordeste, permitindo que o açúcar produzido no Sul ganhasse espaço naquela região devido aos seus custos e preços mais baixos. Nesse sentido, em 1971, mais uma vez a política de preços dos produtos é alterada. Os preços voltaram a serem únicos em todo o território nacional (conforme o Decreto-Lei nº 1186, de agosto de 1971), mas os produtores nordestinos tiveram um subsídio anual decrescente, nas sete safras seguintes para cobrir as diferenças entre os custos de produção das duas regiões produtoras (SZMRECSÁNYI, 1979).

3.1.4 O apoio às exportações e a crise de superprodução da safra de 1965/66

A conjuntura na década de 1960 altera as perspectivas da agroindústria açucareira do Brasil, que por sua vez influenciou a ação estatal. Dentre os fatores conjunturais destacam-se a Revolução Cubana que, ao estabelecer o regime socialista em 1959, excluiu Cuba do Mercado Preferencial (MP) norte-americano e permitiu as exportações brasileiras ocuparem esse espaço, ajudando assim no escoamento dos excedentes do açúcar do Nordeste, que ainda era dependente do mercado consumidor do Centro-Sul e dos mercados externos. Do

ponto de vista doméstico, durante o governo Jânio Quadros, diversas medidas foram tomadas visando aumentar as exportações brasileiras de açúcar, que passaram a ser encaradas como fonte geradora de divisas (MORAES, 2000).

Em 1964, sintomas de uma nova crise de superprodução de açúcar do país começavam a aparecer. Neste período, os preços no Mercado Livre Mundial começaram a cair fortemente, a ponto de tornar gravosas as exportações brasileiras, mesmo considerando os lucros obtidos com a exportação para o Mercado Preferencial Americano. Soma-se a isso um grande aumento da produção brasileira e dificuldades no mercado interno.

Ao analisar as razões da crise de 1965/1966, Moraes (2000) destaca as excelentes condições climáticas observadas nesta safra, a incapacidade de intervenção do IAA, e o erro de avaliação das tendências do mercado internacional, que levaram a um aumento exagerado da capacidade agrícola e industrial, principalmente na região Centro-Sul.

3.1.5 O fomento às exportações, os programas de melhoria de produtividade e a racionalização da produção na década de 1970

O fomento às exportações brasileiras como um todo foi uma das estratégias adotada pelo governo para o desenvolvimento do país. Desse modo, com o objetivo de tornar a produção açucareira brasileira mais competitiva e incrementar as exportações, o governo lançou, no início da década de 1970, diversos programas voltados para melhorar a produtividade agrícola e industrial, tais como: o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar, o PlanalSucar, uma nova entidade junto ao Instituto, além de diversas estações agronômicas. Entre os programas desenvolvidos pelo IAA neste período e que faziam parte da política de modernização tecnológica destaca-se o Programa de Racionalização da Agroindústria Canavieira, que procurava melhorar a produtividade e modernizar o parque agrícola e industrial, além da construção de terminais açucareiros (SZMRECSÁNYI, 1979).

Foi estabelecida pelo IAA, em 1971, a nova cota de produção nacional de 100 milhões de sacos. O limite global de produção passava a ser o somatório de dois contingentes regionais correspondentes à soma das cotas das usinas situadas em cada região produtora. Essa medida permitia a expansão da produção de açúcar nos estados e nas usinas

que dispusessem de melhores condições agroindustriais. Além disso, o Decreto Lei nº 1186 de agosto do mesmo ano incentivou às fusões, incorporações e realocação das usinas em todo o país. Neste novo sistema, as usinas e fornecedores que se fundissem receberiam benefícios e incentivos, o que acabou estimulando a tendência à concentração industrial no setor (SZMRECSÁNYI, 1979).

Ajudado por uma conjuntura internacional favorável, os programas lançados pelo governo no início da década começaram a surtir efeito. Esse movimento permitiu o IAA, único exportador do açúcar brasileiro, acumular saldos para o Fundo Especial de Exportação, permitindo ampliar sua política de modernização do setor. Os recursos foram destinados à modernização das usinas; aos subsídios de preços ao consumidor; às fusões, realocação e incorporação das usinas; e, ao reforço de capital de giro às cooperativas de produtores de açúcar. O financiamento para as empresas do complexo era feito em condições extremamente favoráveis pelo IAA (SZMRECSÁNYI, 1979).

Vale lembrar que os preços das exportações pagos pelo IAA ao produtor eram menores que os preços vendidos na comercialização. Desta forma, as receitas geradas por essa diferença eram revertidas para o Fundo Especial de Exportação. Esta política não era aceita uniformemente pelos agentes do setor, que reclamavam sobre a forma de distribuição de cotas e preços praticados. Muitos fornecedores de cana abandonaram o plantio, mudando de atividade ou arrendaram ou venderam suas terras às usinas (SZMRECSÁNYI, 1979).

3.1.6 O Proálcool e a crise de recursos

No fim de 1973, os países membros da OPEP elevaram abruptamente o preço do barril do petróleo, impactando significativamente todas as economias mundiais importadoras do produto. Até o início de 1975, o álcool combustível tinha lugar de pouco destaque na política energética. A ênfase até então era dada ao xisto e à energia nuclear. Mesmo sendo autorizado, no início da década de 1970 pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o limite de 15% de adição de álcool à gasolina, este percentual nunca foi atingido devido à baixa produção de álcool anidro (SANTOS, 1993).

No final de 1975, o desequilíbrio macroeconômico tinha piorado bastante: a dívida externa continuava a crescer, as reservas cambiais se reduziam, as exportações

comportavam-se aquém do previsto e a captação dos recursos externos não eram suficientes para cobrir os déficits das transações correntes. Em 9 de outubro de 1975, o presidente Geisel faz um discurso à Nação no qual anuncia uma série de medidas drásticas com o objetivo de reduzir ao máximo o déficit no balanço de pagamentos, sendo que entre elas é anunciado o Programa Nacional do Alcool (PNA), o Proálcool (SANTOS, 1993).

Para garantir o abastecimento de matéria-prima, foi aberta possibilidade de expansão da lavoura canavieira, e surgiram soluções de problemas básicos do setor, tais como o estabelecimento de preços mínimos para a cana-de-açúcar e para o açúcar. Mas, ao mesmo tempo em que havia consenso quanto à necessidade de expansão da lavoura, surgiram pendências entre o IAA e a Copersucar (Cooperativa de produtores de açúcar de São Paulo) quanto à forma de fazê-la. Pelo IAA, a expansão da lavoura deveria estar vinculada à produção de álcool em destilarias autônomas a serem localizadas fora das áreas açucareiras tradicionais. Isto se deve ao objetivo em evitar que as usinas desviassem a cana destinada à produção de açúcar para a de álcool conforme sua conveniência, deixando de honrar os compromissos internacionais de exportação de açúcar (prejudicando o saldo do balanço de pagamentos), e reduzindo os saldos do Fundo Especial de Exportações. Por sua vez, a Copersucar argumentava que, enquanto o álcool continuasse como subproduto do açúcar, não teria condições de se firmar como alternativa energética. Suas sugestões para a ampliação da produção de álcool consistiam na utilização da capacidade ociosa das destilarias anexas já existentes, na modernização e ampliação das destilarias já instaladas, e na instalação de destilarias anexas às usinas que não as possuíam (SANTOS, 1993).

Em julho de 1975, foi promulgado o Decreto-Lei nº 75.966, sendo estabelecido que o álcool anidro seria adquirido pelo IAA ao preço equivalente de 44/60 avos do preço do quilo do açúcar cristal “*standard*”. A produção deveria ser vendida à Petrobrás, de modo que ao Instituto caberia apenas a fiscalização da produção e da comercialização de todos os tipos de álcool e em todo o território nacional. Também foi estabelecido pelo mesmo Decreto-Lei, que a produção de álcool anidro deveria ser feita prioritariamente nas destilarias anexas às usinas (que teriam financiamentos concedidos pelas entidades oficiais de crédito, ou através do Fundo Especial de Exportação para se adequarem à produção de álcool) o que sinaliza que o objetivo principal do decreto era “garantir” o nível de atividades da agroindústria canavieira do país, abrindo-lhe uma nova alternativa face a

eventuais dificuldades no mercado mundial de açúcar. Como grande parte das usinas não possuía destilarias anexas, foram abertas linhas de crédito para que as usinas as instalassem ou as ampliassem, e também para que se instalassem destilarias autônomas (SANTOS, 1993).

Em 14 de novembro de 1975, o Presidente Ernesto Geisel promulgou o Decreto-Lei nº 76.593. Esse decreto previu a criação do Programa Nacional do Álcool (PNA), a proporção da mistura da gasolina em 20% e a indicação de que a cana-de-açúcar seria usada como matéria-prima industrial. Também estímulos financeiros à expansão da lavoura canavieira, a montagem de destilarias anexas e autônomas, além de incentivos a programas que promovessem a produção de álcool de outras fontes (batata-doce e mandioca). A coordenação ficou a cargo da Comissão Interministerial Permanente¹⁵ (CIP), saindo o IAA extremamente enfraquecido, já que lhe tiraram o monopólio de comercialização de álcool. Os recursos do Programa viriam da diferença de preço pago aos produtores e do preço de revenda. Ao IAA coube a responsabilidade de receber as propostas de financiamento para modernização, ampliação ou instalação de destilarias e encaminhar o parecer técnico à Comissão Nacional do Álcool (CNAL); estabelecer os preços de paridade para o álcool, exceto para o álcool carburante e para o álcool usado para fins industriais; estabelecer os preços do mel residual; estabelecer as especificações técnicas para o mel residual e para o álcool de qualquer origem; e, receber as inscrições das destilarias de álcool. O CNP (Comissão Nacional do Petróleo), por sua vez, ficou responsável por garantir o preço de paridade para o álcool combustível e para o destinado à indústria química, e pela coordenação de um programa de distribuição do álcool anidro entre as empresas distribuidoras de petróleo, que receberiam o produto a um preço por ele estipulado (SANTOS, 1993).

Em relação ao processo de implementação do programa, devem ser destacadas duas fases: a primeira iniciada em 1975 corresponde ao uso da mistura álcool-gasolina com a produção de álcool anidro, à implantação das destilarias anexas, e ao envolvimento da indústria automotiva para a produção de carros a álcool; e a segunda fase, iniciada em 1979, refere-se à produção em larga escala do álcool hidratado, para ser usado em carros

¹⁵ A CIP e CNAL eram compostas por representantes dos Ministérios da Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Interior e Secretária de Planejamento, e era presidida pelo Secretário-Geral do MIC.

movidos exclusivamente com este combustível. Na primeira fase do programa, com a proporção de 20% de álcool na mistura carburante, seria necessária a expansão da produção de álcool para 3 milhões de m³. No entanto, mesmo com este objetivo alcançado em 1977, a adição do álcool na proporção de 20% só foi conseguida em todo o território nacional sete anos mais tarde (SANTOS, 1993).

Segundo Moraes (2000), mesmo sendo o foco principal do Proálcool, promover com a produção do álcool a substituição de parte da gasolina importada, ainda em 1975 o mercado do petróleo começara a estabilizar-se, muito embora em patamares de preços mais elevados. Desta forma, o cenário internacional relativamente estável sinalizava ao governo que a questão era mais de ajustar a economia aos efeitos dos preços mais altos – via controle da inflação e melhoria do balanço de pagamentos – do que alterar a estrutura energética do país, o que conferiu um ritmo mais lento ao Proálcool.

Ramos (1991) observa que o Proálcool, em sua primeira fase, foi salvação para os usineiros que haviam ampliado suas unidades produtivas para atender as exportações de açúcar, baseado numa expectativa equivocada de demanda mundial crescente.

Com relação à participação dos outros agentes econômicos importantes na viabilização do plano, houve distintas posturas. Enquanto a indústria de bens de capital para destilarias e usinas aderiu ao programa, as montadoras mostravam-se reticentes em relação à viabilidade dele, mostrando certo desconforto com relação ao comprometimento do Estado (SANTOS, 1993).

Ao fim de sua primeira fase, o Proálcool deixava evidente alguns gargalos estruturais. O problema da estocagem do álcool era o mais grave enfrentado, seguido da falta de infra-estrutura para o escoamento do álcool que ficou evidente com os grandes estoques de anidro produzido sob os estímulos do plano. Mais tarde, a Petrobras que esteve ausente desta primeira fase, por ter dúvidas sobre a viabilidade do plano, seria responsável pelo controle da distribuição e tancagem do produto. Além disso, através da resolução nº 18/78 de novembro de 1978, atribuiu-se às distribuidoras a responsabilidade de adquirir o álcool diretamente das usinas (segundo cotas mensais fixadas pelo CNP) e transportá-lo para os centros de mistura. A participação da Petrobras neste processo seria somente através de sua distribuidora, sendo que o IAA perdia mais uma de suas atribuições (SANTOS, 1993).

O segundo choque do petróleo deflagrado na primeira metade de 1979 foi o principal vetor que permitiu a retomada do Proálcool em uma nova fase. Ao período de relativa estabilidade no mercado de petróleo (entre os anos de 1976 e 1978) seguiu-se outro no qual os países membros da OPEP disputavam o controle do mercado deste produto, divergindo sobre os preços e os volumes a serem exportados, portanto afetando os preços de forma intensa. Além disso, no mesmo período, existia a ameaça de problemas de abastecimento por conta da crise Irã-Iraque. A matriz energética brasileira pouco tinha se alterado desde o primeiro choque, e continuava vulnerável. A dependência energética brasileira em relação ao petróleo ainda era de 41,6%; em 1973 era de 43,6% (SANTOS, 1993).

Visando reparar um problema da fase anterior do programa no que evoluiu à política do álcool, o governo Figueiredo procurou centralizar suas decisões. No início de 1979, o presidente decidiu separar a formulação e a execução da política do álcool. Através do Decreto-Lei nº 83.700 (de julho de 1979), ele substituiu a Comissão Nacional do Álcool pelo Conselho Nacional do Álcool (CNAL), que ficou encarregado de formular a política e fixar as diretrizes do Proálcool, e pela Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL), que era responsável, dentre outras coisas, pela execução das decisões do Conselho Nacional do Álcool. Neste novo arranjo institucional, o Presidente do IAA tomava parte do CENAL, atribuindo-se ao Instituto um importante papel no processo de tomada de decisão. Com isso, esperava-se agilizar os trâmites dos processos de instalação das destilarias. Foram definidas também as instituições de financiamento envolvidas no programa, cabendo ao Conselho Monetário Nacional definir as fontes dos recursos a serem utilizadas e as condições dos financiamentos (SANTOS, 1993).

Nesta segunda fase do Programa, a cadeia automotiva requeria uma garantia do governo sobre o seu próprio comprometimento e sobre a criação de infra-estrutura para a distribuição do álcool hidratado, já que a questão do sistema de tancagem e distribuição do álcool era uma questão essencial para o sucesso do Programa. As distribuidoras tinham sido encarregadas de comprar o álcool nas usinas e destilarias e transportá-lo até os centros de mistura (Resolução nº18/78), mas nesta nova fase, dada a nova escala de produção, este sistema não se mostrava mais compatível. A Petrobras e as distribuidoras travaram acirrada disputa pelo controle do novo sistema de tancagem e distribuição. A estatal tencionava,

inclusive, envolver-se na produção de álcool. Mais tarde, ela recuou nesse propósito e concentrou-se no controle do sistema de armazenagem e distribuição do produto. Em agosto de 1983, através do Decreto nº 88.626, ficou estabelecido que a Petrobras poderia adquirir o volume de álcool necessário para atender a demanda, e que fosse escoado através de seu sistema de transporte, além de 1/9 do volume de álcool total autorizado para a produção por safra, destinados para uso energético e para estoques de segurança. Assim, os problemas de distribuição e tancagem estavam solucionados, sendo que a partir de 1989 todos os postos receberam permissão do CNP para instalarem bombas de álcool no país (SANTOS, 1993).

A tecnologia dos carros movidos a álcool hidratado foi desenvolvida pelo Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) do Ministério da Aeronáutica e pela indústria automobilística, sob a supervisão da Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), do Ministério da Indústria e Comércio. Em 1978, as principais montadoras (Volkswagen, Ford, G.M. e Fiat) já produziam os primeiros veículos a álcool (MORAES, 2000).

Quanto aos recursos necessários para a ampliação da capacidade produtiva do álcool, embora o Decreto nº 83.700 de julho de 1979 estipulasse que os mesmos seriam provenientes de recursos gerados na comercialização do álcool carburante e por dotações provenientes do Governo Federal, era necessário achar outra fonte de recursos, dada a deterioração das condições econômicas do governo. Desta forma, acabou ao setor privado assegurar ao governo que teriam condições de assumir a meta fixada de produção.

A crítica situação econômica pela qual o país passava imprimiu um ritmo mais lento à segunda fase do Proálcool, inclusive o adiamento da meta de produção de 10,7 milhões de m³ de álcool de 1985 para 1987. Os projetos aprovados pelo CENAL a partir desta data foram feitos com os recursos próprios da iniciativa privada, que tomou empréstimos externos para poder finalizar a implantação das unidades industriais (MORAES, 2000).

Outro ponto importante para o sucesso do programa, nesta fase, era a aceitação do carro a álcool pelos consumidores, já que as decisões de investimentos da indústria automobilística nesta nova linha de produção baseavam-se no comportamento do consumidor. Depois de muita interação entre montadoras e governo, coube a este último a responsabilidade de estimular a demanda do álcool. Dentre os incentivos são citados os preços menores para o álcool do que a gasolina; os prazos mais longos de financiamento

para a compra dos carros a álcool; vender os carros a álcool ao mesmo preço dos carros a gasolina – apesar de seus custos de produção mais altos (SANTOS, 1993).

É interessante notar que os consumidores reagiam às políticas de incentivo e desincentivo ao programa (fazendo com que as tendências se revertissem em poucos meses e a oscilação da demanda fosse bastante importante), o que indicava a importância do consumidor no sucesso do Programa. Entre os anos de 1983 e 1989, as vendas de veículos a álcool representavam, em média, 90% das vendas totais de carro. A partir de 1989, esta proporção começou a diminuir, ligada a falta do álcool ocorrido nesta época e já em 1990 a porcentagem de vendas de veículos a álcool em relação ao total representava apenas 11,04%. Em 1995, esta porcentagem passou a representar somente 2,19% das vendas totais, sendo que a partir de 2000 esta proporção corresponde a menos de 1% (SANTOS, 1993).

O Proálcool modificou o processo e o *mix* de produção das usinas. Segundo Santos (1993), no início da década de 1970, 96% do álcool produzido era indireto (subproduto do açúcar), a partir da criação do PNA, cresceu a importância do álcool dentro da agroindústria canavieira, sendo que na safra de 1985/86, mais de 60% da cana-de-açúcar foi usada para a fabricação de álcool.

A partir de 1986, diversos fatores contribuíram para que se iniciasse uma fase de avaliação do Programa. Conforme Santos (1993), desde janeiro daquele ano, os preços internacionais do petróleo começam a declinar; a produção interna crescente do produto diminuía a dependência do país em relação ao petróleo importado; e os planos econômicos do governo priorizavam o controle da inflação e do déficit público, evidenciando que a expansão do Programa deveria ser feita através do aumento de produtividade das atividades agrícolas e industriais, já que os financiamentos governamentais para a ampliação da capacidade instalada estavam suspensos. O esgotamento das fontes oficiais de recursos evidenciou a dificuldade de o governo continuar intervindo no setor, e os conflitos entre produtores e governo indicavam a necessidade de um novo modelo de intervenção governamental.

Conforme Santos (1993), na safra de 1989/90, cerca de 28 destilarias autônomas financiadas pelo Proálcool tinham fechado, significando uma redução da ordem de 0,5 milhão de m³ de álcool. Neste mesmo ano, os fornecedores de cana e os próprios produtores de álcool ameaçavam parar a produção. Além disto, surgiram conflitos entre fornecedores

de cana e usineiros, bem como denúncias de comercialização clandestina de álcool. A situação se agravou mais, quando a Petrobras reduziu radicalmente seus estoques de álcool, o que acabou gerando uma crise de desabastecimento do produto.

Embora o Proálcool tenha conseguido sucesso em relação à produção de álcool (na primeira fase a produção de álcool hidratado passou de 0,323 milhão de m³ em 1975/76 para mais de 8,6 milhões de m³ em 1985/86, sendo que em 1991/92 a mesma atingiu aproximadamente 10,8 milhões de m³), em agosto de 1990, o então presidente Collor, embora negasse a extinção do programa, reconhecia a limitação do álcool como substituto de todos os derivados de petróleo, optando por manter a produção de álcool dentro de sua capacidade já instalada. Quanto ao petróleo, salientava a necessidade de fornecer recursos à Petrobras para aumentar a produção nacional. A coexistência de dois tipos de combustíveis competindo no país e de interesses opostos, da Petrobras e dos produtores de álcool, evidenciou a necessidade de atuação do governo como mediador dos conflitos, de forma a desenhar uma política para os combustíveis que atendesse aos interesses do país. No início dos anos 90, com a abertura comercial e as dificuldades do Estado, fica evidente a dificuldade do modelo de intervenção estatal anteriormente existente.

3.2 A desregulamentação do setor nos anos 90

A partir da Constituição de 1988 e da reforma administrativa do governo Collor, o papel de interventor do Estado na economia brasileira alterou-se significativamente e passa a ter um caráter indicativo, o que acabou por enfraquecer a ação governamental. Os efeitos do processo de liberalização no setor sucroalcooleiro fazem-se sentir no seu Ambiente Institucional, organizacional e competitivo, nas regras que definem o comportamento da demanda e da oferta, bem como nas políticas de sustentação do setor.

3.2.1 O processo de liberação

Em março de 1996, em linha com a política governamental de liberação dos preços, o governo emitiu a Portaria n°64 que estabeleceu entre outras medidas, que ficam sujeitas ao regime de preços liberados, os preços da cana-de-açúcar, inclusive os fretes, fornecida às

usinas e destilaria autônomas de todo país, do açúcar cristal *standard*, do álcool para fins carburantes de todos os tipos, do álcool para fins não carburantes de todos os tipos e do mel residual nas unidades produtoras, sendo 1º de janeiro de 1997 a data estabelecida para que a Portaria entrasse em vigor. Esperava-se que a partir da liberação, os produtores e as distribuidoras de combustíveis desenvolvessem mecanismos de governança próprios de contratos anuais de fornecimento, formando o preço entre eles, e sendo a entrega do produto e as quantidades compradas estabelecidas diretamente entre as partes (MORAES, 2000).

Em relação ao álcool anidro, existe uma reserva de mercado proporcional ao consumo de gasolina observado no país, criada pela própria legislação, que estipula que ele seja misturado à gasolina em determinadas proporções¹⁶. Porém, em relação ao álcool hidratado, com a liberação dos preços previstos para janeiro de 1997, surgiram preocupações relativas à própria continuidade do uso do produto, já que em termos estritamente econômicos, até o advento dos carros *flex*, ele não era competitivo com a gasolina, e num regime de preços liberados, ele não se sustenta sem o suporte de preços existente na época (através da Parcela de Preços Específica, administrada pela ANP) em que foi mantido somente até agosto do ano 2000. Em meio a estas discussões, por dificuldades de um consenso entre os agentes da cadeia e o governo; dada a necessidade de definir regras ou padrões de comercialização de álcool carburante antes da liberação total do mercado; e a necessidade de aprofundar as discussões sobre a comercialização da cana-de-açúcar em ambiente de livre mercado, a Portaria passou por três adiamentos (Portaria 294, 102, 275) da data original de liberação destes produtos. Sendo os preços do álcool anidro e os preços do açúcar (mercados interno e externo) liberados a partir de 1º de maio de 1997 e os preços da cana-de-açúcar, do açúcar cristal *standard*, do álcool de todos os tipos (com exceção do anidro) e do mel residual liberados a partir de 1º de fevereiro de 1999 (MORAES, 2000).

Os atrasos e discussões dos agentes junto ao governo no processo de liberalização evidenciam as dificuldades encontradas neste processo, no sentido de se equilibrar as

¹⁶ Conforme a Medida Provisória MP nº 1867 – 17 de setembro de 1999 (que dá nova redação ao artigo nº9 da Lei nº 8723, de outubro de 1993, que refere-se à redução de emissão de poluentes), o percentual de álcool anidro a ser fixado à gasolina em todo o território nacional é de 22%, podendo o Poder Executivo elevar este percentual até 25%.

questões econômicas, institucionais, ambientais e sociais envolvidas. Diante de interesses heterogêneos, houve pressão e contrapressão dos diversos segmentos envolvidos, seja no sentido de apoio a liberação econômica, naturalmente defendida pelos produtores mais eficientes, seja no sentido inverso, o da manutenção do sistema então vigente, no qual a continuidade da produção em regiões comparativamente menos eficientes (nas diversas etapas da cadeia produtiva) ainda depende do apoio governamental. Isso deu margem para que os custos das transações aumentassem para cada um destes mercados, na medida em que não havia um consenso sobre os mecanismos de governança mais eficiente a ser adotado.

3.2.2 As alterações no ambiente organizacional público e privado

Diversas alterações ocorreram no ambiente organizacional público e privado. Pelo lado público, dentre elas estão a extinção do IAA e a criação de diversas novas entidades: o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Associação dos Municípios Canavieiros (Amcesp), e a criação da Câmara Paulista do Setor Sucroalcooleiro. Pelo lado privado, foram criadas três novas entidades de classe: a Unica, a Cepaal e a Sucroalco, além de duas empresas com o objetivo de controlar os estoques e a comercialização do álcool, a Brasil Álcool e a Bolsa Brasileira de Álcool (BBA).

Em 15 de março de 1990, pela Medida Provisória nº 151, o IAA foi extinto, suas atribuições foram transferidas para a Secretaria do Desenvolvimento Regional (SDR) da Presidência da República, em junho de 1990, através do Decreto nº 99.288. Em julho de 1991, através da Portaria da SDR, foi criada a Comissão Consultiva Nacional de Açúcar e Álcool, com representantes de diversos ministérios e da iniciativa privada, a fim de assessorar a secretaria (MORAES, 2000).

As medidas do governo mantiveram a mesma estrutura decisória fragmentada anteriormente, a partir de três órgãos: a SDR, que ficou responsável pelos aspectos da produção do setor; o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), que substituiu o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), e continuou a ser o responsável pela política de abastecimento de combustíveis (distribuição do álcool e dos derivados de petróleo); e o

Ministério da Economia, incumbido de estabelecer os preços da cana, álcool, açúcar e dos derivados do petróleo (a partir das propostas do SDR e do DNC), e que controlava os instrumentos de política fiscal e creditícia (SANTOS, 1993).

Através do decreto s/n, DOU de 22/08/97, foi criado o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA)¹⁷, com o objetivo de analisar e propor políticas relativas ao setor sucroalcooleiro. Procurou-se, portanto, mudar o sistema descentralizado de tomadas de decisões e centralizar as ações governamentais referentes ao setor, de tal forma que as decisões pertinentes aos diversos ministérios pudessem ser tomadas conjuntamente, a partir de um diagnóstico mais preciso da realidade do setor, de maneira que elas pudessem ser as mais corretas possíveis.

Entre os anos de 1997 e 1999, foram tomadas diversas ações pelo Conselho Interministerial do Álcool (CIMA), referentes às compras de estoques de álcool pelo governo; às operações de warrantagem; bem como, aos suportes financeiros dados ao álcool combustível e à cana-de-açúcar; e aos incentivos a demanda pelo álcool combustível.

Em 1999, o Departamento do Açúcar e do Álcool foi transferido do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sendo que os assuntos referentes ao açúcar e álcool foram inseridos na Secretaria de Produção e Comercialização do referido Ministério. Neste mesmo ano, através do Decreto nº 3.159/99, a presidência do CIMA foi transferida para o ministro da Agricultura e do Abastecimento.

A Lei nº 9478 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e cria a ANP, que objetiva implantar o regime de livre mercado para os combustíveis derivados do petróleo, a partir de agosto de 2000. A agência substituiu o DNC e dentre suas atribuições estão a de fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis, o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, regular e autorizar as atividades relacionadas ao abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-os diretamente ou através de convênios (MORAES, 2000).

¹⁷ O CIMA é composto por dez ministros e pelos respectivos secretários executivos de cada Ministério, sendo que os últimos, juntamente com um representante da Casa Civil da Presidência da República, compõe o Comitê Executivo do CIMA.

Com o objetivo de tornar o mercado de distribuição mais competitivo e modificar a estrutura oligopolizada existente, o governo promoveu a abertura deste mercado a partir de 1995, surgindo inúmeras novas distribuidoras médias e pequenas. Desde então, os principais derivados de petróleo são comprados nas refinarias através de um sistema de cotas ou contratos, a preços tabelados, com exceção para o álcool anidro e hidratado, que são adquiridos diretamente dos produtores em regime de preços liberados. A distribuidora é responsável pela mistura do álcool anidro à gasolina A (resultando a gasolina C). O transporte dos produtos e estocagem concentram-se nas bases de distribuição.

Ainda acerca das mudanças do ambiente organizacional público do setor sucroalcooleiro, foram criadas em dezembro de 1995, a Câmara Paulista do Setor Sucroalcooleiro com o objetivo de se discutir e aprimorar as questões econômicas, ambientais e sociais relativas a este setor; e em novembro de 1997, a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo (Amcesp), formada pelos prefeitos dos municípios canavieiros do estado, com o apoio dos fornecedores e produtores de açúcar e álcool, e tendo como finalidade desenvolver atividades referentes ao desenvolvimento da agricultura canavieira, apoio e incentivo à educação ambiental e ao aprimoramento de tecnologias que privilegiem o álcool como fonte de combustível renovável.

Pelo lado do ambiente organizacional privado, entre 1997 e 1999, foram criadas entidades de classe com o objetivo de fortalecer a representação dos produtores e unificar as ações diante da nova realidade. Destacam-se entre estas a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo¹⁸ (Unica), a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool¹⁹ (Cepaal) e a Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira²⁰ (Sucroalco).

Em janeiro de 1999, um *pool* de usinas (200) do Centro-Sul uniram-se na criação da empresa Brasil Álcool S/A. Foi uma tentativa do setor de retirar do mercado cerca de 1,2 bilhões de litros de álcool, correspondentes ao excedente do produto existente, via exportação. A intenção era promover as exportações do produto e também funcionar como

¹⁸ A Unica substituiu a Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (AIAA). A entidade foi criada, agregando os interesses comuns de diversas entidades regionais do Estado de São Paulo.

¹⁹ A entidade agrega um número significativo de Associações, Cooperativas e Sindicatos de Indústrias de Açúcar e Álcool dos Estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo.

²⁰ A Sucroalco é a união de associações de produtores regionais do Estado de São Paulo.

um fundo privado regulador de mercado, sendo os estoques administrados de forma a equilibrá-lo (MORAES, 2000).

Porém, o comportamento de preços não foi o esperado e as expectativas do mercado formadas em torno da organização e funcionamento da Brasil Álcool foram avessas ao esperado. Moraes (2000) observa que para a recuperação dos preços do álcool não era suficiente somente retirar o estoque excedente do produto, mas também deveria haver uma administração da sua oferta, que é feita em 6 meses para ser vendida ao longo do ano. Com a liberação do mercado e o fim da mesa de comercialização do governo, os produtores passaram a vender diretamente ao mercado, e em quantidade proporcional às suas necessidades de caixa, o que pressionava os preços dos produtos para baixo.

Neste período, ficou clara a necessidade de administrar a oferta ao longo do ano (antes feito pelo governo, via mesa de comercialização), assim os produtores criaram um sistema de comercialização conjunta da produção de álcool, a Bolsa Brasileira de Álcool²¹ (BBA), que, além disso, serviria como estoque regulador do mercado interno, podendo promover importações do mesmo em caso de escassez (MORAES, 2000).

3.2.3 Alterações no suporte aos produtos

Neste período, por não ser competitivo com a gasolina em termos econômicos, existia um mecanismo de complementação de preços do álcool hidratado ao produtor, cujos recursos vinham da cobrança de um sobre-preço nos preços dos combustíveis derivados do petróleo. Os recursos eram destinados a uma conta da Petrobras, chamada de Parcela de Preço Específica (PPE), que foram usados para os diversos incentivos dados pelo governo ao setor, dentre eles o suporte ao álcool hidratado. O suporte era dado sobre o volume demandado em cada estado, sendo o repasse aos produtores feito pelos Sindicatos das Indústrias de Fabricação de Álcool e Açúcar de cada estado. Em outubro de 1999 foi extinta a complementação, pois a alta de preços dos derivados de petróleo aliada à

²¹ Com duração prevista de um ano, com possibilidade de prorrogação para dois, faziam parte da BBA aproximadamente 170 produtores da região Centro-Sul (com exceção do Rio de Janeiro), cuja produção seria comercializada com as distribuidoras exclusivamente pela BBA.

desvalorização do real tornou o álcool hidratado competitivo em relação à gasolina (MORAES, 2000).

O governo deu continuidade ao suporte à cana-de-açúcar das regiões menos competitivas (Região Nordeste, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro e Tocantins). Através da resolução do CIMA nº5, de setembro de 1998, e da Portaria do Ministério da Fazenda nº 275, de outubro de 1998, estabeleceu-se o valor do suporte aos produtores em R\$ 5,07 reais por tonelada (recursos também da conta PPE), sendo que a execução do programa de apoio ficou a cargo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (MORAES, 2000).

O CIMA, através de Resolução nº10, previu suporte ao frete dos produtores de álcool das regiões (MS, MT) mais distantes dos centros de consumo, a fim de permitir a comercialização em bases competitivas. O apoio é de cinco anos, com os valores decrescentes a partir do segundo ano (MORAES, 2000).

3.2.4 As mudanças na produção e comercialização dos produtos

A despeito do processo de desregulamentação até a safra 1996/1997, o setor sucroalcooleiro ainda era fortemente regulamentado no que se refere à produção e comercialização de açúcar e álcool. Entre os anos de 1995 e 1996, diversas medidas provisórias emitidas foram no sentido de regulamentar o abastecimento dos produtos no mercado. Os Planos de Safra continuavam a ser emitidos pelo MICT visando o controle da produção de açúcar e álcool. Cabia também ao MICT a responsabilidade de fixar os volumes de produção de açúcar e de álcool necessários ao abastecimento dos mercados na região Centro-Sul e na região Norte-Nordeste, bem como dos destinados à formação de estoques de segurança. As necessidades de importação de produtos necessários para completar a oferta nacional também seriam fixadas pelo referido Ministério nos Planos de Safra, sendo que no caso do álcool as decisões eram tomadas conjuntamente com o DNC (MORAES, 2000).

Até sua liberação, os preços da tonelada de cana-de-açúcar, do açúcar cristal *standard*, do álcool hidratado (para fins carburantes ou industriais) e do mel residual eram regradados conforme a Portaria do Ministério da Fazenda vigente. Até a safra 1997/1998,

ainda foi publicado o Plano de Safra (Portaria nº 46, de abril de 1997, do MICT), bem como estipulado os excedentes exportáveis sujeitos à isenção tarifária. As alíquotas do imposto sobre a exportação foram zeradas em maio de 1997²² através de despacho conjunto do MICT e do Ministério da Fazenda. Em junho de 1998, foi regulamentada a MP nº 1670 que definiu as regras para a fiscalização dos combustíveis. Em relação ao álcool combustível, a referida MP conferiu ao Poder Executivo autoridade para fixar preços, estabelecer cotas ou volumes de produção e comercialização de álcool etílico combustível, e de sua matéria-prima (MORAES, 2000).

Até o início de maio de 1997, as exportações de açúcar sofreram intervenção do Estado, seja via Planos de Safra que controlava o excedente, seja via incidência de imposto cuja alíquota variava com teto de 25%, exceção feita à região Nordeste que não sofria tributação. Moraes (2000) comenta que embora tivesse um discurso liberal, o Governo Federal, através do MICT, procurava manter o controle sobre o setor. Porém, a fragilidade estrutural do Estado não permitia uma ação eficiente de planejamento do setor, e muito menos de fiscalização, evidenciando a dificuldade do governo em manter o velho modelo de intervenção e também de encontrar mecanismos de viabilizar a lógica da distribuição de cotas no que envolve às exportações, levando a impor as alíquotas de exportação.

Visando equalizar o preço entre as duas regiões (já que as usinas do Centro-Sul, por serem mais competitivas, têm custos menores), em 1992 foi imposta uma cobrança de alíquota diferenciada do IPI sobre o açúcar de cana.

A liberação dos preços dos produtos do setor sucroalcooleiro impunha a necessidade de uma nova forma de remuneração da cana-de-açúcar em substituição ao tabelamento de preços pelo governo, que atendesse tanto aos fornecedores de cana como as usinas e destilarias. No estado de São Paulo, foi constituído em meados de 1997 um grupo técnico formado por cinco representantes dos produtores de cana indicados pela Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (Orplana), e cinco dos industriais, indicados pela Unica. Esse grupo²³ desenvolveu um novo sistema para a remuneração da cana-de-açúcar, com regras mínimas para o relacionamento entre as partes. Nesta forma de remuneração da cana-de-açúcar, a pureza do caldo e a Pol % da cana continuam servindo

²² A alíquota da tarifa de exportação do açúcar foi zerada (tem como teto 40%).

²³ O sistema como um todo é gerido pelo Conselho dos Produtores de Cana, Açúcar e de Álcool de São Paulo (Consecana).

de base para o pagamento. Entretanto, ao invés de serem usados para calcular o teor de sacarose da cana-de-açúcar, será utilizada para se calcular a quantidade de Açúcar Total Recuperável (ATR), que, assim como os preços médios de açúcar e álcool, também entra no cálculo do preço da tonelada de cana²⁴. Desta forma, oscilações ocorridas nos preços do álcool e do açúcar são repassadas ao preço da tonelada da cana-de-açúcar, indicando que, neste novo modelo, o produtor de cana participa mais das variações ocorridas nos mercados dos produtos finais.

A forma de comercialização do álcool anidro e hidratado imprimiu modelos distintos ao longo do tempo. Inicialmente, ainda com os preços dos combustíveis tabelados, a comercialização destes produtos era feita na Mesa de Comercialização do governo, sendo baseada nos Planos de Safra do IAA. A legislação estabelecia que mensalmente o DNC, em conjunto com o Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis (Sindicom) e com os Sindicatos dos Produtores de Álcool definiriam as compras pela Petrobras. Num segundo momento, a comercialização ainda era feita integralmente na Mesa de Comercialização, mas as compras não consideravam mais os Planos de Safra, passando-se a trabalhar com a disponibilidade de álcool. Neste caso, as usinas apresentavam um formulário com as respectivas disponibilidades mensais, e o Sindicom (que nesta época era responsável por 100% do abastecimento do mercado) apresentava os volumes de compra necessários, sendo que o mesmo era dividido entre os produtores baseado na disponibilidade de cada um. Não havia compra de excedentes, os mesmos eram de responsabilidade dos produtores. Posteriormente, este sistema sofreu uma alteração, isto é, as compras passaram a serem feitas considerando a velocidade de produção de cada unidade no decorrer da safra, o que gerava o direito de comercialização de cada produtor. Desta forma, o mercado era rateado conforme o direito de comercialização de cada produtor. Este sistema de comercialização era baseado num acordo setorial, assinado pelos Sindicatos, tendo funcionado nas últimas seis safras (de 93/94 a 98/99). Na esteira de liberalização dos preços, a partir da safra 1998/99 a mesa de comercialização já se encontrava bastante esvaziada e com problemas. O sistema era deficiente na medida em que produtores poderiam declarar disponibilidades inexistentes (MORAES, 2000).

²⁴ O Manual de Instruções (Consecana, 1999) detalha e traz os regulamentos do novo modelo.

3.3 Análise do Ambiente Institucional

Avaliando a influência do Ambiente Institucional na decisão dos agentes, e a influência dos agentes sobre o Ambiente Institucional durante o período que caracterizou a regulamentação do setor, podemos perceber a partir da análise acima, que sempre foi uma interação intensa de duas vias.

A primeira via, do Ambiente Institucional para com os agentes, se caracterizou por uma relação que não só definiu as regras de funcionamento do mercado acomodando os diversos interesses e conflitos existentes entre os agentes, mas que também procurou planejar e desenvolver o setor sucroalcooleiro, incorporando assim atividades e compromissos que fogem ao seu escopo, na medida em que passou a conduzir as estratégias competitivas adotadas pelo setor e limitar os mecanismos de governança existentes. O Estado, principal condutor desse processo, extrapola seu papel de definidor das regras do jogo, e soma atribuições visando à redução dos custos de transações no setor.

Na outra via, da relação dos agentes com o Ambiente Institucional, os agentes sempre buscaram levar seus principais conflitos e necessidades ao órgão regulador, em meio a um ambiente de constante incerteza e oportunismo. A representação de interesses se caracterizou pela multiplicidade de associações regionais que defendiam interesses específicos e que não dialogavam entre si, criando disputas pelo reconhecimento de interlocução junto ao Governo Federal, levando à informalidade da representação e causando muito problemas. Desse modo, as empresas concorriam entre si por vias políticas, em que o acesso privilegiado aos órgãos de representação e ao Estado era primordial, e por vias técnicas, para as quais a maior produtividade e os menores custos eram as principais estratégias.

Este período foi de “inércia institucional” pois os usineiros sempre conseguiram, com suas representações informais junto ao Estado e respectivas agências, que fossem implementadas as políticas de incentivo ou de garantia de renda para a atividade. Deste modo, a representação política era usada como forma de validar a estrutura competitiva e produtiva do setor, com ênfase nas exportações, na intensificação da produção e na exploração intensiva de mão-de-obra (CASTRO, 1987).

O início da intervenção estatal no setor foi demandado pelos próprios agentes no início da década de 1930. Cercados por um ambiente de incerteza e assimetria de informações, os agentes pressionaram o Estado para promover medidas que dessem conta de trazer maior segurança, previsibilidade e eficiência ao setor. Nesse sentido, a criação do IAA foi a principal resposta do Estado. Com suas medidas, o órgão, por um bom período, imprimiu boa parte das regras do jogo que definiram as relações entre os agentes.

Contudo, o Ambiente Institucional que começava a se desenhar neste período e que vigorou até a década de 1990, não se limitou tão somente ao seu escopo principal que visa estabelecer as bases para produção e distribuição, e a influenciar as decisões dos agentes, mas também, de modo gradual, passou a determinar os mecanismos de governança e as estratégias adotadas. O início desse processo se deu com as medidas de controle de safra, limites à construção de novas unidades, e fixação dos preços dos produtos transacionados. Isso naturalmente teve o objetivo legítimo de privilegiar o controle do processo de expansão da produção que era prejudicial ao setor naquele período, em detrimento à estratégia de crescimento daquelas unidades mais eficientes que apresentavam melhores condições, bem como o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes para redução dos custos de transação.

Ao mesmo tempo, as Instituições definidas neste período foram importantes para resolver, ou ao menos amenizar, os conflitos entre os agentes. O Estatuto da Lavoura Canavieira, por exemplo, teve por objetivo disciplinar as relações conturbadas entre fornecedores e usineiros que por anos viviam em litígios. A medida teve seu sucesso questionado, uma vez que, mesmo após sua entrada em vigor, foi identificado comportamento oportunista por parte dos usineiros. Isso manteve latente o ambiente de incerteza e insegurança para figura do fornecedor, que tinha dificuldade de se organizar em um grupo de pressão suficientemente forte para pleitear mudanças.

Na década de 1960, mais uma vez o conflito entre fornecedores e produtores passa a pautar a agenda institucional. A lei nº 4870 revisa as condições para que as transações entre os agentes ocorram de maneira mais eficiente a partir do pagamento da cana pelo teor da sacarose. Num primeiro momento, a sistemática passou a funcionar, mais tarde, por ineficiência de controle e fiscalização, e racionalidade limitada dos agentes e Estado na definição das regras contratuais, foram dando margem para comportamento oportunista,

tais como abuso de poder de barganha por parte do usineiro na negociação, ou ainda, o adiamento do fornecimento da cana na expectativa do melhor momento para o corte a fim de maximizar o teor de sacarose contido no produto e aumentar os ganhos por parte do fornecedor.

O período de regulamentação do setor se caracterizou por forte influência dos agentes sobre as instituições. As classes produtoras da região Centro-Sul e do Nordeste constantemente exerciam pressões sobre os órgãos reguladores para mudanças nas leis e medidas que viessem a trazer benefícios às suas regiões. Foram exemplos disso, conforme exposto acima, a revogação do Estatuto e do sistema de cotas de produção por um determinado período que certamente tiveram motivações conjunturais para ocorrerem, mas que foram reforçadas por pressões dos agentes; as diversas revisões na política de preços que sustentou o setor ou ainda a política de exportação.

Outro resultado importante dessa interação entre agente e instituições foi a consolidação da região Centro-Sul como principal região produtora do país. Conforme exposto acima, os produtores desta região detinham melhores condições competitivas que os produtores da região Nordeste, mas a influência dos usineiros sobre os órgãos reguladores corroborou para esse processo, ao mesmo tempo que os produtores da região Nordeste exerceram o mesmo poder de influência sobre as instituições no sentido de trazer benefícios a sua região. Não por acaso, o período foi marcado por medidas e revogações das mesmas como novas medidas, procurando mediar os conflitos entre os agentes.

O Decreto Lei nº 1974/66 que dividiu o país em duas regiões açucareiras e proibiu a transferência de açúcar entre as duas regiões sem prévia autorização do IAA, objetivando proteger a produção de açúcar do Nordeste, também é outro exemplo desse processo. Esta medida, bastante contestada pelos produtores do Centro-Sul, também foi alvo de comportamento oportunista, de geração de ineficiência e aumento dos custos de transação, pois houve muitos momentos em que a lei não foi cumprida pelos agentes.

O Ambiente Institucional neste período também foi responsável pela concepção e promoção das estratégias competitivas adotadas pelo setor, o que aliado aos controles de oferta, distribuição e comercialização dos produtos da cadeia, limitou a adoção de estratégias individuais por parte dos agentes e a possível redução dos custos de transação.

As medidas e políticas adotadas ao longo da década de 1970 é um exemplo dessa constatação. Nesta década, o governo lançou o Proálcool e os programas com objetivo de melhoria de produtividade agrícola e industrial, racionalização da produção, pesquisa e desenvolvimento de tecnológica para modernização do setor, reorientação da comercialização com foco na exportação. O financiamento e a execução das medidas cabiam aos órgãos reguladores.

Com o Estado assumindo a responsabilidade pela escolha e execução das estratégias do setor, as usinas ao longo do período de intervenção se caracterizavam por baixa diversidade e diferenciação de produtos, basicamente com dois segmentos de produtos: o açúcar, na versão bruto (tipo exportação) e refinado (cristal); e o álcool, anidro e mais tarde com o Proálcool, o álcool hidratado. As estratégias mais presentes nos agentes eram aquelas ligadas à especialização e intensificação da produção de açúcar e álcool e a verticalização para trás na medida em que as regras institucionais permitiam. As estratégias ligadas à comercialização, logística e infra-estrutura, fusões e aquisições, entre outras eram limitadas pelo Ambiente Institucional. Assim, o período se caracterizou no âmbito das estratégias por uma homogeneização das estruturas produtivas.

No que toca a análise das transações durante este período, os mecanismos de governança desenvolvidos tanto nas transações do elo entre fornecedores e usinas, quanto no elo usinas com distribuidores, tiveram seu funcionamento condicionado pelo Estado.

No elo fornecedores e usinas, o Estado procurou definir regras ao longo do período de intervenção para permitir que as transações ocorressem, a fim de minimizar os custos de transação. O cumprimento das regulamentações impostas sugere que as transações se deram via contratos com preço fixado pelo Estado, mas também houve espaço para a integração vertical para trás, principalmente após o Proálcool.

Quanto ao elo entre usinas e distribuidores, as transações com álcool e açúcar tinham na contraparte da transação com a usina a figura do Estado, seja nas transações para exportação ou nas transações que envolviam a comercialização do álcool e açúcar no mercado doméstico. Assim, os mecanismos de governança foram subordinados ao Estado, que detinha o controle da compra via operações no mercado com preço controlado ou contratos de longo prazo, por exemplo, com a estatal Petrobras, no caso da distribuição do álcool.

As mudanças institucionais que se processaram na economia brasileira, a partir da segunda metade dos anos 80, impactaram diretamente no setor sucroalcooleiro. Com a crise fiscal do Estado e sua gradual retirada das arenas de decisão, a auto-regulação setorial não foi mais além, pois inexistia um consenso setorial. O setor dividiu-se de acordo com as características geográficas de suas empresas, as ligações políticas da sua base e a força dos seus capitais. Este movimento de particularização dos seus interesses que já podia ser observado anteriormente, intensifica-se nos anos 90 graças a um movimento de concentração de usinas em função da fragilidade financeira de algumas empresas.

O processo de desregulamentação também foi marcado por conflitos entre os agentes e pelas idas e vindas quanto à efetivação do mesmo, visto que alguns segmentos sociais desejavam a manutenção do antigo aparato pois ele proporcionava as garantias de venda da produção e a realização de lucros. Por outro lado, certos grupos econômicos mais dinâmicos desejavam um mercado livre para poderem realizar sua capacidade de investimento e crescimento acima da média do setor. Deve-se destacar que esses grupos já possuíam estrutura produtiva e administrativa modernizadas, e interesses em outros setores econômicos (VIAN, 1997, 2002; MORAES, 2002).

A presença do Estado e seu papel de mediação foram fundamentais para a elaboração de um projeto comum. Assim, com a redução do poder do Estado sobre o setor, este não tem conseguido se emancipar enquanto bloco de interesse constituído. Surge, com isso, uma série de interesses fragmentados refletindo um enorme conjunto de alternativas estratégicas que se apresentam para as diferentes empresas atuantes no setor (BELIK; VIAN, 2003).

As empresas ganham dinamismo e o panorama do setor sucroalcooleiro começa a apresentar uma nova face. Mas esta nova realidade dificulta a elaboração de políticas amplas de incentivo ao setor, como foi o Proálcool, exigindo uma série de iniciativas diferenciadas para atender um universo mais heterogêneo.

Segundo Farina; Azevedo; Saes (1997) o poder das associações se autogovernarem não surge espontaneamente. Para assumir essa função, as associações precisam ser providas de autoridade para obrigar certos tipos de comportamento e coibir outros, e esta autoridade só pode ser concedida pelo Estado, ou obtida por consenso. Examinando-se o caso específico do setor sucroalcooleiro, observa-se que nenhuma das duas pré-condições

levantadas foi efetivamente preenchida no período recente. Com a redução da participação do Estado, a busca do consenso foi gradativamente substituída por enormes cisões na base de discussão do setor.

Embora a Unica seja reconhecida hoje como a maior entidade de representação do setor, ainda existem empresas independentes e o diálogo com as representações de trabalhadores e fornecedores de cana ainda é difícil. Cabe ressaltar também que ainda não existe uma entidade de representação nacional.

Desta forma, o processo de desregulamentação setorial e o afastamento do Estado do planejamento do setor impactaram diretamente no setor sucroalcooleiro no que se refere ao relacionamento com os agentes na década de 1990. Essa liberalização veio dar origem, conforme será exposto no capítulo a seguir, a diferentes estratégias competitivas e à adoção de mecanismos de governança pelos agentes.

Utilizando-se o esquema da ECT no qual as estratégias individuais estão ligadas ao Ambiente Institucional, organizacional e tecnológico (ou à mudança desses), pode-se afirmar que já não é possível garantir o antigo consenso setorial imposto pelo Estado.

Farina; Azevedo; Saes (1997) demonstram que as mudanças nas políticas públicas podem afetar diretamente as dimensões das transações (especificidade, frequência e incerteza), o que interfere nas formas de governança setorial, permitindo que determinadas atividades que eram internas à empresa possam ser externalizadas, passando ao mercado, e vice-versa. O mesmo se pode dizer com relação às condições de operação junto aos fornecedores e junto ao mercado consumidor.

Segundo Belik; Vian (2003), o setor sucroalcooleiro é um exemplo de como a questão da formatação de um novo consenso setorial é delicada. O setor se deparou com uma situação em que precisou montar, rapidamente, um modelo de autogestão. Contudo, a construção deste está sendo extremamente difícil em um ambiente em que nenhum dos principais atores (Unica, Copersucar, CEPAAAL, entre outros) possui força suficiente para impor os seus interesses junto aos demais, tornando difícil o consenso. Por outro lado, surgem novos atores, como os ambientalistas, produtores de alimentos orgânicos, entidades de direitos humanos, entre outros, complicando ainda mais o processo de busca de um consenso sobre as políticas a serem adotadas para o setor em âmbito nacional.

Capítulo 4 As estratégias das usinas da região Centro-Sul e o estudo do caso Cosan sob o olhar da Economia dos Custos de Transação

Introdução

O capítulo anterior mostrou que o Ambiente Institucional, caracterizado pela intervenção estatal, moldou as estruturas de governança e concorrencial do setor sucroalcooleiro, criando uma homogeneidade organizacional, independentemente de região e dos custos de transação das empresas.

Do ponto de vista das usinas, a redução dos custos de transação era limitada pelas regras e imposições do Ambiente Institucional. Novas estruturas de governança e estratégias empresariais tiveram dificuldade de serem desenvolvidas, uma vez que o Estado ditava o ambiente e a forma como as transações ocorriam.

A desregulamentação do setor sucroalcooleiro e a abertura comercial da economia brasileira representam mudanças institucionais que vão na contra-mão do período anterior, pois aumentam a pressão competitiva, e ampliam e alteram as estruturas de governança e as estratégias de concorrência e crescimento com impactos sobre a organização do sistema produtivo. A competitividade torna-se a ordem do dia para as usinas, exigindo que essa reorganização traga capacidade adaptativa e redução dos custos de transação. No entanto, a velocidade do ajustamento a um ambiente em mudança constante não depende só das decisões de caráter individual e privado. Também as instituições existentes que provêm suporte ao setor para que esse ajustamento ocorra determinam a capacidade de resposta de um sistema, mas com a diferença, agora neste cenário, de ter um caráter indicativo e fiscalizador, e não, como no período anterior, de interventor.

Com a desregulamentação, as estruturas de governança e estratégias se alteraram. Surgiram novos produtos, novos segmentos de mercado para os já existentes, e novas técnicas de produção. Assim sendo, a homogeneidade organizacional e estratégica que caracterizou o período anterior foi substituído por diferenciação e heterogeneidade organizacionais e competitivas.

Este capítulo busca analisar as principais evidências acerca das novas estratégias competitivas adotadas pelas usinas do setor sucroalcooleiro, diante de um cenário de livre mercado. Limitado por fonte de informação e bibliografia sobre o tema no âmbito nacional, o foco do estudo se deteve à região Centro-Sul do país, que congrega os principais agentes do setor. Como evidência empírica deste movimento, foi feito um estudo de caso do grupo Cosan, principal produtor nacional do setor.

Para cumprir este objetivo, o capítulo foi dividido em duas partes. A primeira expõe as principais evidências a respeito de alterações nas estratégias competitivas e estrutura de governança das usinas. A segunda apresenta uma avaliação do comportamento estratégico do grupo Cosan diante deste novo cenário.

As informações e dados utilizados na análise do comportamento de caso foram coletados em notícias veiculadas em publicações especializadas; documentos oficiais publicados; por meio de entrevistas com especialistas do setor e com diretores e vice-presidente da companhia.

4.1 As estratégias competitivas e os mecanismos de governança no período pós desregulação

4.1.1 As estratégias adotadas na região Centro Sul

No início dos anos 90, as características estruturais básicas do setor sucroalcooleiro herdadas da longa fase de planejamento e controle estatal podiam ser assim resumidas: heterogeneidade produtiva, baixo aproveitamento de subprodutos, competitividade fundamentada, em grande medida, na expansão extensiva da produção. As diferenças técnicas também eram enormes quando se comparava o Nordeste com o Centro-Sul, e mesmo nesta última região, existiam diferenças acentuadas de produtividade e escala de produção.

A intervenção estatal tinha como principal objetivo, equilibrar os mercados, evitando o desabastecimento e as variações bruscas de preços. Estes, para contentar os diversos segmentos produtivos, eram calculados com base nos custos médios de produção e

deixavam de ser uma arma de competição eficiente e diferenciada. A concorrência empresarial, conforme tabela 2, era baseada na busca de inovações tecnológicas, conduzida e financiada pelo Estado, e na produção em terras de boa qualidade, buscando a obtenção de custos mais baixos e de um lucro acima da média.

Até meados dos anos 80, as empresas do complexo pouco investiam na diferenciação de seus produtos ou na diversificação produtiva. Algumas apenas buscavam uma melhor condição técnica para seus equipamentos. Os investimentos que passaram a ocorrer a partir da década de 1990 nessas áreas e a tendência para a especialização da produção têm gerado mudanças profundas no ambiente competitivo.

No longo período que vai de 1990, com a extinção do IAA e as primeiras medidas de liberalização de preços do setor, até as mudanças nas regras para a distribuição de álcool e derivados de petróleo, em 2001, o setor sucroalcooleiro vivenciou o acomodamento das diversas estratégias proporcionadas pelas usinas da região Centro-Sul conforme pode ser observado na tabela 2.

Além da crise fiscal do Estado e o esgotamento do modelo de intervenção, o setor teve que conviver com períodos de excesso de oferta e as mais baixas cotações internacionais do açúcar das três últimas décadas. As empresas exportadoras enfrentaram um mercado externo abalado pelo crescente protecionismo dos países consumidores e, ao mesmo tempo, no plano interno, fortes mudanças na política econômica.

Surge desse período uma nova estrutura com aspectos técnicos e organizacionais mais realistas e afinados com a perspectiva de competição. Pode-se afirmar, então, que essas novas práticas deixam claro que os mecanismos de intervenção utilizados no passado dificilmente deverão ser aplicados novamente. Por outro lado, pode-se também afirmar que o setor ainda não está maduro o suficiente para funcionar totalmente sem qualquer tipo de intervenção do Estado conforme demonstrado no capítulo 3.

Tendo isso em vista, pode-se afirmar que, com o movimento de desregulamentação, os mecanismos de governança e estratégias se alteraram conforme tabelas 2 e 3. Surgiram novos produtos, novos segmentos de mercado para os já existentes, e novas técnicas de produção. Assim sendo, a homogeneidade organizacional e estratégica que caracterizou o período anterior foi substituído por diferenciação e heterogeneidade organizacionais e competitivas.

A seguir, é apresentada a tabela que compara as mudanças em termos de estratégias no período em que o setor foi regulado e o período de desregulação.

Tabela 2 - Comparação entre as estratégias adotadas no período antes e após a desregulamentação do setor sucroalcooleiro

Período de Regulação	
Estratégia	Aplicação da estratégia ao setor
Aprofundamento da especialização na produção de açúcar e álcool	Aumento da produtividade agrícola e industrial e início da integração vertical para trás
Diversificação produtiva	Construção de novas usinas e destilarias, intensificação do produção do álcool com o Proálcool
Inovação e Tecnologia	Aprimoramento do parque produtivo, aumento da qualidade da cana, melhora do sistema logístico para escoamento da produção. Derivados das políticas de incentivo ao setor realizadas pelo Estado (década de 1970).

Período Pós-Desregulação	
Estratégia	Aplicação da estratégia ao setor
Aprofundamento da especialização na produção de açúcar e álcool	Automatização da produção industrial, padronização da produção e programas de qualidade, mecanização da agricultura, melhora da logística, transferência das unidades de produção para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade, terceirização agrícola e industrial
Diferenciação de produto	Novas marcas de açúcar refinado; embalagens de vários tamanho; embalagem descartável; açúcar light, líquido, cristal especial e orgânico
Diversificação produtiva	Destilarias que passam a ser usinas, cogeração, produção de suco de laranja, confinamento de gado bovino, fornecimento de garapa para produção de ciclamato monossódico
Fusões e Aquisições	Fusões por sinergia, aquisição para expansão, aquisição para entrada em novas regiões, aquisição para entrada no Brasil
Grupos de comercialização de açúcar e álcool	Estruturação de sistema comuns de comercialização do açúcar e do álcool, estruturação de sistemas comuns de compras via internet, parcerias para exportação de açúcar e álcool
Integração vertical	Integração vertical para frente e para trás.

* Elaboração do autor a partir de Belik (2006), Vian (2003), Moraes (2003) e Santos (1993)

Tendo como referência os estudos de Vian (1997, 2002, 2003); Belik (1985, 2003, 2006); Ramos (1983, 1991, 1999); Carvalho et al. (1993) e Moraes (2000) que envolvem, entre outros temas do setor, as estratégias competitivas adotadas pelas usinas do Centro-Sul e principalmente São Paulo no período pós-desregulamentação, a seguir são analisadas as principais estratégias:

Diferenciação de produtos

A estratégia de diferenciação e o uso dos subprodutos de cana têm-se orientado para a segmentação de mercado, tendo como exemplos a produção de açúcar cristal e do açúcar líquido, produtos com alta qualidade e voltados para a indústria de alimentos. Assim, as usinas aumentaram o valor agregado ao produto, atenderam melhor os clientes e se tornaram também prestadoras de serviços.

Outras iniciativas estão concentradas na oferta de açúcar refinado em diferentes tipos de embalagens direcionado para o consumo direto e com uma forte inserção junto ao mercado varejista, inovando-se com lançamento de marcas e

distribuição próprias. Essa estratégia é um marco na história do setor, pois transforma a estrutura interna das empresas, que não priorizavam setores de comercialização e de marketing. Todavia, em consequência, elas aumentam os custos de transação.

Percebe-se o surgimento de novos produtos, como o açúcar *light*, baseado na mistura com adoçantes artificiais (sucralose e aspartame). Outro caminho usado para diferenciar produtos no setor é a produção de açúcar orgânico. Inicialmente, o produto era somente exportado, depois passou a ser comercializado internamente.

O sucesso da estratégia de diferenciação do produto esbarra na pouca experiência comercial das empresas do setor, porque durante muito tempo elas venderam sua produção através da Copersucar ou diretamente para o IAA. Assim, a venda de produtos aos atacadistas e aos supermercados coloca os produtores diante de outros grandes capitais, que muitas vezes adotam comportamentos oportunistas.

As usinas também estão buscando atender outros nichos de mercado. Entre eles pode ser destacado o de açúcar industrial em que a qualidade, a fidelidade e a garantia de entrega são fatores importantes.

Diversificação Produtiva

Outra estratégia competitiva que surgiu nos anos 90, foi a diversificação produtiva, a partir da produção do açúcar pelas destilarias autônomas de álcool, cogeração de energia, e algumas empresas que passaram a atuar na oferta de suco de laranja e no confinamento de gado, abrindo o leque do setor em direção a segmentos produtivos que possuem sinergias com a produção de cana.

Entre as possibilidades de melhor aproveitamento das economias de diversificação produtiva, a que parece ter maior perspectiva de expansão é a cogeração de energia, em função do estabelecimento de regras claras e de tarifas remuneradoras para esta atividade.

A estratégia de diversificação favorece a utilização da experiência na produção agrícola integrada e das economias de escala e escopo na produção industrial e agrícola, baixando a sazonalidade do uso do parque industrial e das

máquinas agrícolas, a fim de usufruir o emprego comum de equipamentos, energia e subprodutos da cana visando uma renda adicional.

Especialização e capacitação produtiva

A estratégia de especialização e capacitação produtiva traz boas perspectivas de sobrevivência e de expansão do setor no longo prazo, pois é ela que carrega a possibilidade de se alcançar maior eficiência produtiva. Tal estratégia demanda significativo aporte de recursos e está diretamente relacionada aos processos de concentração e centralização de capitais, antes comentados, e indica a possibilidade de uma efetiva reestruturação do setor, assumindo o papel de ser um processador de biomassa e produtor de vários bens derivados dela.

Em face de um mercado mais competitivo, algumas usinas buscaram novos caminhos para garantir a remuneração do capital investido. Apareceram as estratégias de especialização na produção de açúcar e álcool e no aumento da produtividade das unidades industriais e agrícolas. Essas empresas vêm investindo na automação industrial, na mecanização da agricultura, principalmente da colheita, e na logística de transporte e produção da cana.

Em geral, esses investimentos reduzem os custos, aumentam a produtividade e geram ociosidade de recursos produtivos que podem ser explorados economicamente, como o bagaço na cogeração e na alimentação animal, a levedura, as cinzas e o melaço para irrigação.

A adoção da estratégia de aprofundamento foi primordial em alguns casos, permitindo que as empresas se capacitassem para investir em novos produtos. A maioria delas teve como benefícios os menores custos e a melhoria da produtividade, da qualidade do produto e dos serviços.

Fusões e Aquisições

O setor vem passando por um novo período de concentração e centralização de capitais visto que já aconteceram algumas fusões e incorporações na região mais

dinâmica do setor, a Centro-Sul. Esse processo é marcado pela chegada do capital estrangeiro e pela migração de grupos nordestinos para o Centro-Sul.

Os autores identificaram também que as empresas do setor são bastante heterogêneas quanto ao porte, localização geográfica, perfis financeiros e administrativos, gerando conseqüentemente diferentes custos de produção e níveis de eficiência. Esta heterogeneidade se manifesta nas estruturas produtivas e administrativas das empresas. A maioria ainda tem administração familiar, pouco profissional, e é extremamente hierarquizada e burocrática. As estruturas de muitas usinas são arcaicas: usam pouca tecnologia e o relacionamento é bastante informal, com postos ocupados por amigos e familiares dos principais acionistas. Por outro lado, algumas empresas se modernizaram, usando as últimas tecnologias de produção e de administração.

Assim, inicia-se um processo de fusões e aquisições que está mudando a face do setor e tem permitido ganhos de escala, redução dos custos de transação por meio da integração das estruturas administrativas e de produção, e uso racional de terras nas regiões tradicionais, trazendo uma nova configuração regional para o setor. Essas transações podem ser divididas em 4 tipos e/ou motivos das transações: a) Fusão de usinas, visando explorar as sinergias e a proximidade entre as empresas. Como exemplo, pode-se citar a união das usinas: Santa Elisa e São Geraldo, São Martinho e Iracema, e Santo Alexandre e Ipiranga (ambas da mesma família); b) Aquisições de usinas descapitalizadas por empresas da mesma região em fase de expansão. Como exemplo, pode-se citar a venda das usinas Adelaide, Raffard, Amália, Vale do Rio Quitério, Serrana, Diamante, Alcomira; c) Entrada de empresários capitalizados do Nordeste para o Centro-Sul, visando expandir a produção nesta região, que é mais propícia à mecanização. Como exemplo, pode-se citar as seguintes transações: José D.S. Barros adquirindo a Vale do Rio Turvo, Grupo Petribu adquirindo a Destilaria Água Limpa, Grupo José Pessoa adquirindo a Benalcool, Grupo Carlos Lyra adquirindo a Usina Delta e o Grupo Anicuns adquirindo a Usina São José; d) Aquisições de usinas por empresas internacionais, visando formar canais de distribuição próprios no país. São exemplos, as usinas Cresciunal e Luciânia, ambas adquiridas pelo Grupo *Dreyfus*; a Portobello,

adquirida pela *Glencore*, a Univalem adquirida pela *FDA* e a Açucareira Guarani, adquirida pela *Eridania Beghin Say* (EBS).

O balanço das transações mostra uma crescente concentração do setor em grupos de grande porte, a busca de melhora da eficiência e o surgimento de novos interesses que não podiam existir na fase de intervenção estatal. O setor ganhou novos atores e novos interesses.

Estratégia de comercialização de álcool

Um dos fatos mais importantes deste período foi o surgimento dos grupos de comercialização de álcool e açúcar. Após o fracasso da BBA e da Brasil Álcool, os empresários do setor reuniram-se em grupos para reduzir custos e vender álcool a preços mais competitivos.

Esta estratégia melhora o poder de barganha dos agentes do setor frente às grandes distribuidoras, indústrias de alimentos e bebidas e ao varejo. Entretanto, em muitos casos, as associações têm vida curta, pois a coordenação *ex-post* das ações dos agentes individuais requer fortes incentivos para cumprimento das regras e gera custos de transação elevados. Os grupos de comercialização e cooperativas só são bem-sucedidos quando os benefícios da ação coordenada são reconhecidos por todos. Assim, elas podem cooperar e competir, pois se conhecem e podem controlar o oportunismo.

4.1.2 Os mecanismos de governança do setor sucroalcooleiro

A intenção desta seção é discorrer sobre as principais mudanças ocorridas nas transações, tendo em vista as alterações no Ambiente Institucional analisados no capítulo anterior e no ambiente competitivo, avaliadas até aqui. Assim, não há a pretensão de esgotar esse tema, tão pouco dar conta de cobrir todas as movimentações.

Tendo isso em vista, vale a pena recuperar alguns conceitos analisados no capítulo 1. Um mercado eficiente é consequência de instituições que oferecem avaliação e execução contratuais de baixo custo e que reduzem incertezas (NORTH, 1994). Já o mecanismo de

governança corresponde ao modo escolhido pelos agentes para reger cada transação: mercado *spot*; forma híbrida; contratual; ou hierarquia (integração vertical) (WILLIAMSON, 1994). Desta forma, o objetivo é identificar o mecanismo de governança mais adequado ao Ambiente Institucional e que reduza os custos de transação.

A desregulamentação muda o ambiente competitivo, intensificando a concorrência efetiva e potencial, e ampliando o leque de estratégias abertas às empresas individuais. As estratégias competitivas, por sua vez, provocam mudanças nas especificidades dos ativos, dado o ambiente tecnológico vigente e a fase do ciclo de vida da indústria. Nessas condições, as estruturas de governança adotadas devem ser alteradas para coordenar os negócios agroindustriais nesse novo ambiente (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). Assim, houve um aumento do número de mecanismos de governança em razão das diferentes estratégias competitivas adotadas conforme demonstra a tabela 3.

A cadeia agroindustrial pode ser segmentada, de jusante a montante, em três macrosssegmentos: comercialização, industrialização e produção de matérias-primas (BATALHA; SILVA, 2007). As firmas que compõem esses macrosssegmentos realizam transações que podem se dar via mercado, contratos, formas híbrida ou hierarquia. Deste modo, as instituições definem o ambiente no qual as transações ocorrem e influenciam na definição dos objetivos das organizações e nos mecanismos de governança adotados.

O quadro a seguir apresenta as principais diferenças em termos de mecanismos de governança adotados pelo setor, no que envolve os dois principais elos de transação entre os três macrosssegmentos da cadeia, no período anterior e posterior a desregulamentação do setor.

Tabela 3 - Mecanismos de Governança (selecionados) do setor sucroalcooleiro no período antes e após a desregulamentação

Mecanismos de Governança (selecionados) do Setor Sucroalcooleiro		
Agente Transação	Período de regulação	Período Pós-Desregulação
Elo Fornecedor - Usina: cana-de-açúcar	Preço controlado pelo Estado com transação via contratos e surgimento de integração vertical	Preço formado pelo mercado ou associação dos agentes por região (Consecana). Contratos de longo prazo, forma híbrida, mercado spot, integração vertical
Elo Usina - Distribuidora/Indústria de Alimentos e Bebidas/Atacadistas/Varejistas/Importadores: açúcar	Preço fixado pelo Estado, com transações via contratos. Em alguns momentos do período o Estado era intermediário da transação.	Contratos de longo prazo, forma híbrida, mercado spot, integração vertical, mercado futuro, tradings (grupos de comercialização)
Elo Usina - Distribuidora/Indústria de Química, Cosméticos e Farmacêutica/Atacadistas/Varejistas/Importadores: álcool	Preço fixado pelo Estado, com transações via contratos. Em alguns momentos do período, o Estado era a contraparte da transação.	Contratos de longo prazo, forma híbrida, mercado spot, integração vertical, mercado futuro, tradings (grupos de comercialização)

*Elaboração autor, diversas fontes

Quanto à análise das dimensões das transações no elo entre fornecedores e usinas, as transações com cana-de-açúcar foram identificadas como de alta especificidade de ativos: especificidade locacional, em virtude da inviabilidade de transporte por longas distâncias; especificidade física, pelas usinas e destilarias; e temporal, em virtude da perecibilidade da cana e da concentração do seu fornecimento em determinadas épocas. Além da especificidade de ativos, existem incerteza e frequência nessas transações.

O ambiente em que se insere esta transação é incerto e necessita de um sistema de controle e monitoramento para diminuir as incertezas e o oportunismo que possam surgir no tocante a entrega da cana nas datas e qualidades pré-estabelecidas, fertilidade do solo e o clima no período de colheita. Em relação à frequência, esta transação é recorrente durante todo o período de safra uma vez que a cana é plantada em diferentes épocas e a partir de variedades diferentes, embora o objetivo seja uma colheita uniforme durante todo o período da safra.

Em virtude dessas características, a utilização do mercado até agora se mostrou ineficiente, sendo mais vantajoso, em alguns casos, que as indústrias possuíssem produção própria de cana em terras próprias ou arrendadas, o que acontece com alguns agentes do setor (integração vertical para trás); ou que firmem contratos de longo prazo com produtores especializados, o que vem acontecendo na maioria dos casos. Ambos os mecanismos parecem ser o que melhor se adapta às mudanças no ambiente e reduz os custos de transação entre os agentes.

Durante o período de regulação, no elo fornecedores e usinas, o Estado procurou definir regras ao longo do período de intervenção para permitir que as transações ocorressem, procurando minimizar os custos de transação. Assim, cumprindo as regulamentações impostas, observou-se que as transações se deram via contratos de longo prazo, mas também houve espaço para a integração vertical para trás, principalmente após o Proálcool.

Após a desregulamentação e conforme observado no capítulo anterior, foi criado o Consecana, um mecanismo de governança concebido entre os agentes que fixa o preço da cana a ser pago na transação, que se dá via contratos.

Matos; Melo; Matos (1999) sinalizaram, em suas pesquisas, uma tendência de terceirização na produção agrícola, em virtude da identificação de menores custos de

produção agrícola dos produtores especializados, comparados aos custos das usinas e destilarias. Apesar disso, sinalizaram a necessidade de estabelecimento de contratos com cláusulas que rejam a parceria, e fixem normas e procedimentos nessa relação.

Mello (2004) e Amaral; Neves; Moraes (2003), porém, identificaram uma tendência de integração vertical para trás. Para eles, além das características das transações, elementos institucionais, como as restrições à queima do canavial e o estímulo por parte do governo a projetos integrados, também ajudam a explicar a integração entre indústrias e produtores agrícolas.

O trabalho de Carvalho et al. (1993) também trata dos mecanismos de governança entre produtores e usinas. Utilizando diversos pressupostos teóricos, os autores identificaram os principais condicionantes da integração vertical para trás de usinas e destilarias: o Proálcool, que estimulou a instalação de destilarias autônomas baseadas no autoabastecimento; a sazonalidade da matéria-prima e sua alta perecibilidade; a existência de economias de escala que serviam como incentivo para as indústrias crescerem; a administração dos preços pelo IAA, na época, que fazia com que a produção própria de cana fosse favorável em detrimento da aquisição de fornecedores; o fato de o arrendamento para produção pelas usinas minimizar os riscos para o proprietário da terra; a forma de pagamento da cana, baseada no teor de sacarose, que fazia com que os produtores concentrassem as entregas nos períodos em que o teor era mais alto. Dessa forma, a integração vertical permitia melhor planejamento no abastecimento da indústria.

No que se refere ao elo usinas e distribuidores, no período de regulação, as transações com álcool e açúcar tinham, em muitas ocasiões, na contraparte da transação com a usina a figura do Estado, seja nas transações para exportação ou na venda doméstica. Com a desregulamentação, os agentes tiveram que se adaptar às modificações econômicas e institucionais, e passaram a construir mecanismos de governança eficientes e que reduzissem os custos de transação.

Atualmente, a venda do açúcar (bruto, cristal e refinado) pelas usinas pode ocorrer pelas seguintes formas de transação: mercado *spot*, com transações esporádicas, diretas e sem obrigações futuras entre indústrias e distribuidoras, indústrias de alimentos, atacadistas ou varejistas; mercado futuro, no qual se estabelece, por meio de transações na bolsa de mercadorias e futuros, obrigação de entrega futura do produto; *tradings* que

fazem a intermediação entre indústrias e importadores, distribuidoras e contratos de longo prazo entre indústrias e importadores, distribuidoras, indústria de alimentos, atacadista ou varejistas, garantindo a transação durante toda a safra ou mesmo por mais de uma safra.

Desde o final da década de 1990, porém, observam-se ações de integração vertical, com a transação entre indústria e varejo, passando a ocorrer dentro de firmas. O caso da aquisição da usina Da Barra em 2002 pela Cosan é o mais emblemático pela dimensão do negócio.

Com relação às dimensões desta transação, pode-se destacar quanto à especificidade de ativos a presença de especificidade locacional, pelo fato de a produção se concentrar em regiões do país. Atualmente, 62% da produção se concentra no estado de São Paulo conforme capítulo 2; especificidade física, principalmente pelas tulhas de armazenamento de açúcar, dedicados a este uso; especificidade temporal, pelo fato de a produção se concentrar nos meses de safra da cana-de-açúcar, que no Centro-Sul do país ocorre entre os meses de abril e novembro, enquanto o consumo ocorre durante todo o ano.

Quanto à frequência das transações entre usinas e distribuidoras, varejistas, atacadistas e indústria de alimentos e bebidas, estas são recorrentes, o que justifica a adoção de mecanismos mais complexos de coordenação pela diluição dos custos de transação ao longo do tempo.

Com relação à incerteza, ela se manifesta quanto à qualidade do produto no caso do açúcar comercializado no mercado doméstico, principalmente para a indústria de alimentos e bebidas que requer o cumprimento de especificações altamente técnicas e com alto rigor de qualidade. Quando o produto é açúcar tipo exportação, na maioria das vezes, por tratar-se de uma *commodity*, não gera maior incerteza. Entretanto, ela manifesta-se fortemente quanto ao preço do produto. As incertezas quanto aos preços, conforme mencionado no capítulo 2, têm razões diversas: variação dos estoques entre períodos de safra e entressafra; oscilações na demanda; alteração dos preços do petróleo e do álcool que impactam na decisão do empresário sobre o *mix* álcool-açúcar de produção; perspectivas internacionais de produção, consumo e estoque dos *players* mundiais; além de especulações. A comercialização via contratos futuros é uma boa maneira dos produtores de açúcar se protegerem de oscilações inesperadas de preços no mercado físico.

A análise das dimensões das transações com açúcar, conforme pressupostos da ECT, sugere a presença de fatores que direcionam para formas mais complexas de governança que o mercado. Por exemplo, a segmentação do mercado de açúcar por qualidade e a diferenciação deste produto, conforme expostos no item anterior, exigiu estruturas de governança diferentes. Prevaecem dois sistemas: o primeiro dominado pela governança dos preços e o segundo, por contratos relacionais, com distintas combinações de mecanismos impessoais e de confiança mútua, embora também possam ser encontradas operações no mercado *spot*.

A partir da desregulamentação, no que se refere à venda do álcool pelas usinas, pode ocorrer pelas seguintes formas: mercado *spot*, com transações esporádicas, diretas e sem obrigatoriedades futuras entre usinas e distribuidoras, indústria química ou farmacêutica; mercado futuro, no qual se estabelece, por meio de transações na bolsa de mercadorias e futuros, obrigatoriedade de entrega futura do produto; *tradings* que fazem a intermediação entre usinas e distribuidoras, nas quais podem ser incluídos os grupos de comercialização formados pelas próprias indústrias, como é o caso da SCA, Bioenergia e Crystalsev; e contratos de longo prazo entre indústrias e distribuidoras, garantindo a transação durante toda a safra ou mesmo por mais de uma safra.

Conforme observado, entre as novas estratégias adotadas pelo setor, a de comercialização deu origem a associações de usinas que se encarregam de realizar a própria venda às distribuidoras e ao mercado externo. Esse arranjo entre os agentes contribui para a redução da incerteza quanto ao preço, na medida em que passa a existir um certo grau de coordenação para evitar quedas mais bruscas de preços; e a redução do oportunismo por parte das distribuidoras, tendo em vista o aumento do poder de barganha das corretoras de álcool.

Marques; Paulillo (2009) constataram que recentemente, porém, observam-se ações de integração vertical, com a transação entre indústria e distribuição passando a ocorrer dentro de firmas. O caso da aquisição da Esso pela Cosan, em abril de 2008, é o mais emblemático, pela dimensão do negócio, embora no passado a usina Cidade Gaúcha, do estado do Paraná, tenha controlado a distribuidora Ecológica.

A análise das dimensões das transações com álcool demonstra a presença de fatores que direcionam para formas mais complexas de governança que o mercado. A grande

utilização de grupos de comercialização formados pelas próprias indústrias e o processo de integração para frente é indicativo dessa situação, na qual, conforme destacou Williamson (1994), pode-se perder em incentivo, mas se ganha em controle.

Com relação à especificidade de ativos, assim como para o açúcar, no caso do álcool pode-se destacar a presença de especificidade locacional, pelo fato de a produção se concentrar em regiões do país. Conforme já observado no segundo capítulo, 60% da produção localiza-se no estado de São Paulo; especificidade física, principalmente pelos tanques de armazenamento de álcool, dedicados a este uso; especificidade temporal, pelo fato de a produção se concentrar nos meses de safra da cana-de-açúcar.

As transações entre usinas e distribuidoras, atacadistas, varejistas e indústrias química e farmacêutica são frequentes, o que justifica a adoção de mecanismos mais complexos de coordenação pela diluição, ao longo do tempo, dos custos de transação.

Com relação à incerteza, ela não é latente quanto à qualidade do produto, por tratar-se de uma *commodity*, salvo exceção quando o álcool é demandado pelas indústrias químicas, farmacêuticas e de cosméticos, que exigem especificações altamente técnicas com boa qualidade. Entretanto, segundo Marques; Paulillo (2009) a incerteza manifesta-se fortemente quanto ao preço do produto. Essas têm razões diversas e muito similares ao do açúcar: variação dos estoques entre períodos de safra e entressafra; oscilações na demanda; alteração dos preços mundiais do açúcar, que impactam na decisão do empresário sobre o *mix* álcool-açúcar de produção; perspectivas internacionais de uso do álcool combustível; além de especulações.

Conforme analisado por Fronzaglia; Torquato (2007), participar do mercado é respeitar sua regra do jogo de volatilidade, elasticidade e informação imperfeita. A coordenação no mercado se dá via sinalizações. A diferença temporal das sinalizações entre os mercados de hoje e de amanhã cria as curvas de preços futuros, que permitem ajustes mais suaves entre as expectativas de compradores e produtores.

Mônaco Neto; Marjotta-Maistro (2007 apud MARQUES; PAULILLO, 2009), ao analisarem os preços do álcool e as médias mensais dos preços futuros do álcool anidro, identificaram uma alta correlação. Dessa forma, a comercialização via contratos futuros é uma boa maneira de os produtores de álcool se protegerem de oscilações inesperadas de preços no mercado físico. Os problemas de sinalização do mercado são mais intensos

quando se considera o mercado internacional. Isso pelo fato, conforme tratado no capítulo 2, de ser um mercado ainda em construção. Ele é concentrado e pouco líquido, o que faz da fixação de preços uma grande incógnita, além de ser dependente também dos preços praticados no Brasil.

Fronzaglia; Torquato (2007) defendem que para a exportação do álcool, a integração vertical mostra-se como o mecanismo de governança mais eficiente. Segundo Marques; Paulillo (2009), tal alternativa vem sendo discutida, por exemplo, pela Petrobras e a Mitsui, para o estabelecimento de uma parceria entre as duas, na qual a primeira assumiria a produção de combustível no país e infra-estrutura logística seria construída em conjunto.

4.2 O caso Cosan

4.2.1 Breve histórico e caracterização do grupo Cosan

Fundada em 1936, a Cosan possui 23 unidades produtoras, sendo 21 em São Paulo e duas em construção, uma na cidade de Jataí (GO) e outra em Caarapó (MS), quatro refinarias e dois terminais portuários. Por meio da Cosan Combustíveis e Lubrificantes, detentora de licença de uso das marcas Esso e Mobil, a Companhia tornou-se a única empresa totalmente integrada do setor.

Dentre os principais produtores mundiais, a Cosan é o maior produtor e processador de cana-de-açúcar do mundo, tendo processado 44,2 milhões de toneladas na safra 2008/09, o que significa uma participação de 10% na moagem nacional. Depois da aquisição do grupo Nova América em 2009, o grupo passou a possuir capacidade de moagem em torno de 60 milhões.

Com aproximadamente 43 mil funcionários no período de safra, a Cosan é um dos maiores produtores e vendedores de açúcar e álcool do mundo. No exercício social de 2009, as vendas líquidas totais consolidadas foram de R\$6.270,1 milhões e Ebitda de R\$718 milhões.

Com portfolio diversificado, o grupo foca sua atuação em oito segmentos de atividades: Açúcar, Alimentos, Álcool, Distribuição de Combustíveis, Energia Elétrica,

Lubrificantes, Logística e Propriedades. Esses segmentos são divididos em cinco unidades de negócios, apresentadas a seguir:

Cosan Açúcar e Álcool

Essa unidade de negócio é voltada para a gestão da produção, distribuição e comercialização de álcool, mercado interno e externo, e açúcar mercado externo e doméstico (excluindo varejo).

No mercado de açúcar, a Cosan produz e comercializa os seguintes tipos de açúcar: VHP, VVHP, Cristal VHP, Demerara, Cristal Orgânico, Líquido, Refinado Líquido Invertido, Refinado Líquido Sacarose, Cristal – tipos 1,2 e 3, Refinado Amorfo, Refinado Granulado e de Confeiteiro.

O grupo é o maior produtor de açúcar do Brasil, estando entre os três maiores produtores de açúcar do mundo, tendo produzido 3,2 milhões de toneladas de açúcar na safra 2008/09. Também é o maior exportador de açúcar do mundo, tendo exportado 2,7 milhões de toneladas no exercício social de 2009.

No mercado de álcool, o grupo é um grande produtor de álcool hidratado refinado e álcool hidratado neutro, produtos utilizados nas indústrias químicas, farmacêuticas, de perfumes e de bebidas.

Entre suas diferenciações de produto, o grupo produz os seguintes tipos de álcool: Hidratado Refinado Padrão Nacional, Padrão Japão, Etilico Hidratado Neutro, Destilado Alcoólico e Anidro Industrial.

Hoje, a Cosan exporta cerca de 30% da sua produção de álcool, composto por álcool para fins industriais, álcool neutro e álcool carburante. Seus principais clientes são empresas de exportação e importação como a *Vertical UK LLP*, que distribui os produtos nos Estados Unidos, no Japão e na Europa; e a *Kolmar Petrochemicals*, que distribui aos Estados Unidos.

O grupo é o maior produtor de álcool do Brasil e está entre os 5 maiores do mundo, tendo produzido 1,7 milhões de litros na safra 2008/09. Também é um grande exportador mundial de álcool, tendo exportado 456,4 milhões de litros no exercício social de 2009.

Cosan Alimentos

Esta unidade de negócio cuida do segmento de açúcar e alimentos da companhia no mercado doméstico de varejo. A Cosan produz açúcar para o mercado varejista desde 2002, quando a unidade de Barra Bonita foi adquirida pelo grupo. A marca Da Barra possui uma linha de produtos matinais e de açúcares diversificados para o varejo, além de uma família dedicada aos mercados industrial e *foodservice*. Com essa marca, a companhia é o segundo maior vendedor de açúcar refinado do mercado varejista brasileiro, com uma participação de mercado de aproximadamente 13%.

Para se consolidar no mercado varejista brasileiro, a Cosan incorporou em 2009 a marca União, líder em açúcar refinado no varejo nacional. Com a aquisição, o grupo passara a ocupar a primeira posição neste mercado.

Cosan Combustíveis e Lubrificantes

A Cosan Combustíveis e Lubrificantes, detentora do controle e da operação dos ativos de distribuição de combustíveis Esso, assim como da produção e da distribuição dos lubrificantes Mobil no Brasil, possui mais de 1.500 postos revendedores e cerca de 240 lojas de conveniência *Stop&Shop* e *Hungry Tiger* em funcionamento em todo o país.

É nesta unidade que a Cosan administra a produção, distribuição e comercialização do álcool combustível. O produto, também é comercializado para as empresas distribuidoras de combustível em duas versões: o álcool hidratado carburante, utilizado diretamente nos motores dos veículos, e o álcool anidro, utilizado na mistura da gasolina.

A Cosan vende, principalmente, os alcoóis anidro e hidratado através de distribuidores de combustíveis no Brasil. Entre esses distribuidores estão a Petrobras Distribuidora S.A., Shell Brasil Ltda., Cosan Combustíveis e Lubrificantes S.A (Rede Esso), Texaco Brasil S.A. Produtos de Petróleo, a Cia Brasileira de Petróleo Ipiranga, entre outros.

Rumo Logística

Com uma logística diferenciada, a Cosan integra terminais rodoviários, ferroviários e fluviais para distribuir produtos no mercado interno, enquanto a produção de açúcar e álcool para o mercado externo é escoada em dois terminais portuários próprios, sendo um dedicado ao açúcar e outro ao álcool.

A Rumo Logística, empresa criada pelo grupo para administrar os ativos e negócios logísticos, oferece todo o suporte necessário para a distribuição e exportação dos produtos e também presta serviços a outros clientes, como outras usinas e companhias. Além de atuar com açúcar e álcool, a unidade de negócio do grupo atua com outros grãos sólidos. A empresa leva a carga desde os centros produtores até suas instalações portuárias localizadas no porto de Santos e oferece serviços tradicionais de transporte, de armazenagem e de embarque dos produtos.

Radar

A Radar Propriedades Agrícolas é a empresa do grupo criada recentemente para investir em imóveis agrícolas no Brasil, depois de identificar propriedades rurais com alto potencial de valorização para arrendamento e posterior venda.

No ano fiscal de 2009, as operações com açúcar (inclui alimentos) movimentaram uma receita de R\$ 1.805,1 milhões, enquanto que os negócios com álcool (exclui combustível) renderam uma receita ao grupo de R\$ 1,176 milhões. Ambos os segmentos somados (excluindo combustível) renderam um Ebitda em 2009 de R\$ 653,5 milhões, contra R\$ 182,9 milhões no ano fiscal de 2008.

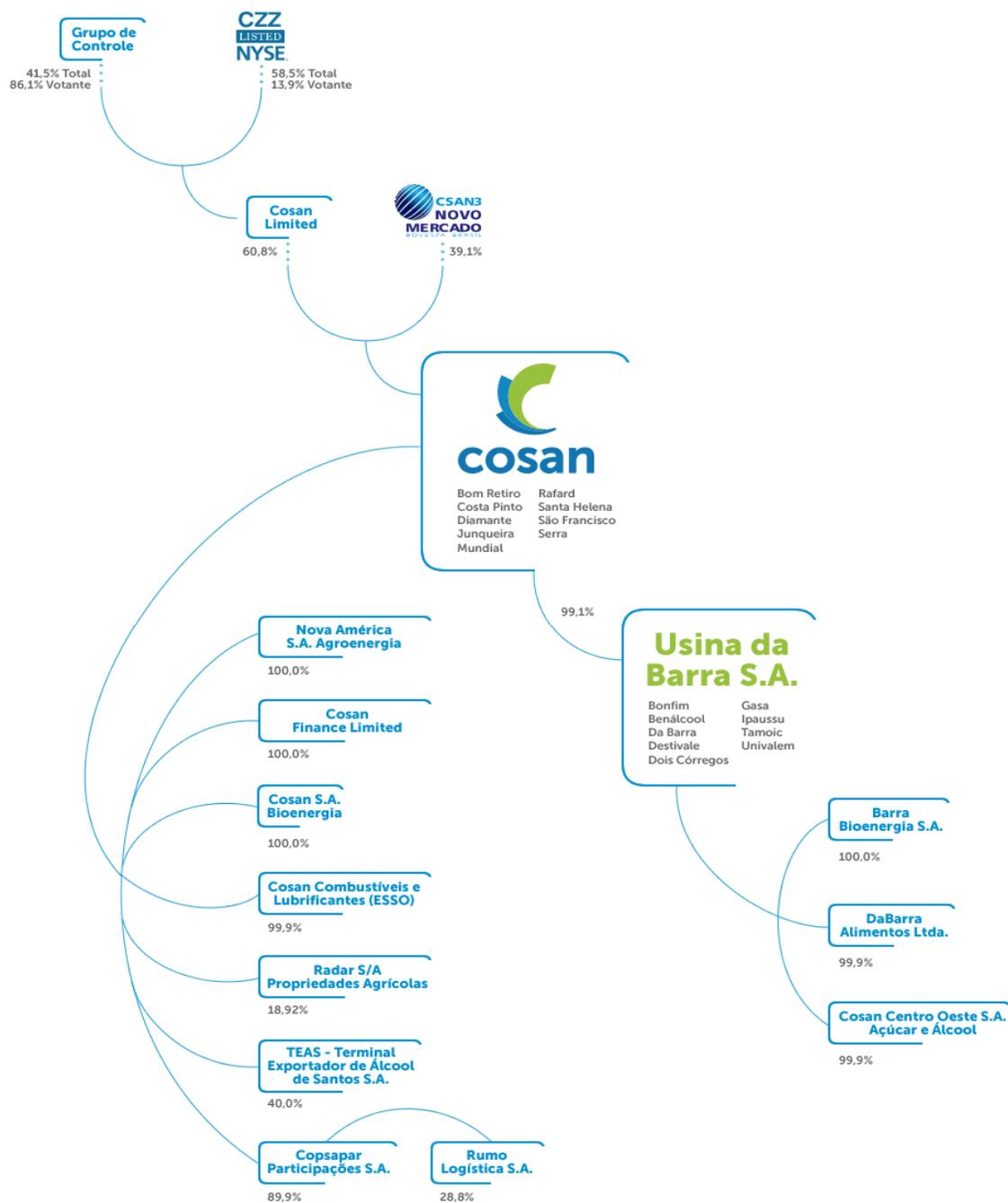
Quanto à divisão de combustíveis, lubrificantes e distribuição, a receita líquida no ano fiscal de 2009 foi de R\$ 3.106,1 milhões. Sendo que 41% desta receita foi derivada da produção e distribuição de gasolina, 37% de Diesel, 7% do álcool, 6% lubrificantes e 9% outros produtos e derivados. O Ebitda para essa divisão foi de R\$ 64,5 milhões.

Desde 2005, a Cosan tem suas ações negociadas no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Em 2007, teve suas ações listadas na Bolsa de Nova York, tornando-se a primeira empresa de controle brasileiro com ativos negociados diretamente na NYSE.

Quanto à estrutura organizacional, o Grupo Cosan é uma organização de capital aberto com administração executiva, na qual o Conselho de Administração, representado

pelo seu controlador e presidente do Conselho Rubens Ometto, e seus principais acionistas, centralizam a maior parte das decisões. Essas dão-se por consenso entre o Conselho, consultando-se os acionistas e corpo executivo. A seguir é apresentado fluxograma com atual estrutura societária do grupo:

Fluxograma 1 - Estrutura societária Cosan



* Participações diretas e indiretas

Fonte: http://www.cosan.com.br/cosan2009/web/index_pt.html, acessado em julho de 2009.

4.2.2 Análise das estratégias corporativas

A Cosan tem uma orientação centrada na produção de energia renovável. Ao longo de sua história, incorporou outras atividades mais ou menos relacionadas às áreas de competência (de um lado: açúcar, álcool, cogeração, logística e distribuição; de outro lado: alimentos, imobiliário, gasolina e lubrificantes).

O processo de crescimento por aquisições, diversificação de portfólio, diferenciação de produtos e investimento pesado em logística, distribuição e infra-estrutura pelos quais o grupo vem passando foi estimulada principalmente pelo novo cenário institucional e de mercado no período sequente à desregulamentação do setor. O que significou uma verticalização à frente e atrás, e introduziu o grupo numa área de negócios que tende a crescer com o processo de concentração do setor que se avizinha.

Por 50 anos, o grupo manteve um posicionamento de mercado muito similar ao de outras usinas na região Centro-Sul do país. Estrutura pouco diferenciada e diversificada, sob gestão familiar e com investimentos centrados no aumento da produtividade agrícola e industrial visando a intensificação de produção de álcool hidratado e açúcar.

Ao longo deste período, tendo sob seu controle uma única unidade, a usina Costa Pinto, a Cosan teve suas estratégias limitadas à movimentação do Estado que regulava o mercado. Embora produzisse álcool, até a década de 1980 o grupo teve sua atuação focada na produção de açúcar. Sua estratégia de comercialização era ditada pelo Estado que fixava o volume a ser produzido e o comprava para posterior revenda ao mercado.

Os investimentos ligados à infra-estrutura e logística ficavam também a cargo do Estado, que a partir de políticas de incentivos e de sobretaxa nos preços dos produtos, levantava recursos a serem direcionados para essas áreas.

Matriz do grupo Cosan, a Costa Pinto, é uma das maiores unidades produtivas do Brasil com capacidade de moagem de 4 milhões de toneladas de cana, além de sediar o prédio administrativo da companhia. Mais tarde, com constantes investimentos em pesquisa e inovação tecnológica, a unidade tornou-se uma das mais modernas do setor.

A unidade onde nasceu a Cosan está localizada em Piracicaba-SP, na mais tradicional região canavieira do estado, o que possibilitou ao grupo incorporar várias outras unidades produtoras da região como forma de ampliar sua fronteira agrícola e capacidade

industrial. Sua atual capacidade é de moagem de 24.000 t/dia de cana, produção de 41.500 sacas/dia de açúcar, 1.250 m³/dia de álcool e potência de 75,0 MW.

Tendo em vista o início da desregulamentação do setor, a Cosan passa por uma reorientação estratégica, visando se adaptar às novas condições do mercado. A partir daí se inicia um forte e longo período de expansão baseado, principalmente, nas estratégias de aquisição de empresas do setor, que passou a ser permitido; na intensificação da produção; diversificação de portfólio e diferenciação de produtos; e no fortalecimento de suas estratégias de inovação e tecnologia, comercial, logística e de financiamento. A seguir é analisada cada uma dessas estratégias:

4.2.2.1 Estratégias de aquisição, intensificação da produção, diversificação, diferenciação e integração vertical

O início do processo de aquisição se dá em 1986, com a incorporação da unidade São Francisco, localizada em Elias Fausto – SP, a 120 km da capital. Fundada em 1948, a usina adquirida faz parte também do início da estratégia de diferenciação produtiva do grupo para o açúcar. Voltada para a produção de açúcar refinado granulado e cristal, a São Francisco passou a receber, a partir de 1990, grandes investimentos em equipamentos e tecnologia de ponta que modernizaram seus processos produtivos. Tais investimentos, associados à melhoria contínua de suas práticas de trabalho, resultaram no aumento da capacidade produtiva que passou de 992.104 toneladas de cana esmagada na safra 1992/1993 para 1.465.200 na safra 2006/2007 e na certificação do seu Sistema de Gestão da Qualidade pela ISO 9001:2000 do processo de produção de açúcar cristal e refinado granulado. Atualmente sua capacidade total de moagem é de 8.400 t/dia, 22.000 scs/dia de açúcar e potência de 4,2 MW.

Ainda neste ano, inicia-se a exportação de açúcar na região Centro-Sul do país, após mudança de lei federal (anteriormente, o mercado externo era exclusividade dos produtores do nordeste) e a Cosan incorpora a unidade Santa Helena, localizada em Rio das Pedras – SP, a 160 km da capital. A Santa Helena produz tanto açúcar como álcool hidratado, sendo que, a partir da safra 1996/1997 passa a produzir também álcool anidro. Assim, na esteira de sua estratégia de aquisição, o grupo passa a reforçar sua estratégia de diversificação e

intensificação da produção. Mais tarde, esta unidade incorpora a produção de outras usinas próximas. Os constantes investimentos em tecnologia têm proporcionado considerável aumento em sua produção que aumentou aproximadamente 52% entre os anos de 1992 e 2007. Sua atual capacidade é de 11.000 t/dia, sendo possível produzir até 24.000 scs/dia de açúcar e 350 m³/dia de álcool, com potência de 4,4 MW.

Em 1988, o grupo incorpora a usina de Ipaussu, localizada em Ipaussu – SP, a 380 km da capital, que até 1996 tinha o foco da produção em álcool hidratado e moagem/safra em torno de 570 mil toneladas. Após grandes transformações e investimentos, em 1995, a unidade iniciou um processo de expansão e transformou-se em uma grande unidade produtora de açúcar, aliado também à duplicação da área de plantio que acarretou o aumento imediato da sua produção. Na safra 2006/2007, a moagem da Ipaussu atingiu quase 1,9 milhões de toneladas de cana moída e hoje possui capacidade para moer 11.000 t/dia e produzir 25.000 scs/dia de açúcar e 360 m³/dia de álcool, com potência de 6,0 MW.

No final dos anos 80 e início dos 90, as cotas de produção de açúcar foram extintas e as destilarias autônomas diversificaram-se em ondas sucessivas. Contudo, como o açúcar é um produto com demanda inelástica, o aumento da produção fez com que os preços caíssem, diminuindo a rentabilidade, o que fez com que alguns usineiros tradicionais passassem a buscar o mercado internacional e a diferenciar a produção do açúcar para não arcar com os encargos dos estoques crescentes. O grupo Cosan especializou-se nesta nova estratégia mercadológica. A partir de parcerias com *tradings* e com produtores internacionais para exportar açúcar do tipo *Very High Polarization* (VHP), próprio para uso na indústria de alimentos e para refino. Aliás, é neste momento que se firma uma das diretrizes principais do grupo em sua estratégia de comercialização: a vocação para o mercado externo. Não por acaso, boa parte da produção de açúcar é exportada para diversos países e vale ressaltar que a empresa foi pioneira na exportação de açúcar a granel, em 1993.

Conforme observado, na década de 1990, a Cosan procurou focar, entre outras estratégias, a estratégia de especialização e aprofundamento na produção de açúcar e álcool. Para fazer frente a esta situação, em março de 1998, o grupo Cosan, formado até então pelas usinas Costa Pinto, Santa Helena, Ipaussu e São Francisco, de Elias Fausto, assumiu a

administração da usina Diamante, de Jaú (SP), com capacidade para moer naquela época, 1,8 milhões de toneladas de cana por safra.

Um fator que preponderou na aquisição da usina Diamante foi o uso do transporte hidroviário para levar a cana até a indústria, reduzindo custos de transporte e melhorando a qualidade da matéria-prima recebida. O mesmo esquema logístico passou a ser usado para levar o produto acabado até a região de Piracicaba, onde se faz o transbordo para a ferrovia ou para caminhões graneleiros. Assim, o grupo consegue ser muito competitivo no mercado internacional, pois tem custos de frete baixos em comparação com grupos instalados em regiões mais distantes do porto de Santos (onde instalou um terminal de embarque próprio).

Localizada numa região de terras de alta fertilidade, a Diamante tem uma topografia privilegiada, que permite a execução da colheita mecanizada em 80% do seu território. Devido a sua localização estratégica às margens do rio Tietê, a unidade desenvolveu um empreendimento pioneiro de transporte fluvial, proporcionando menor custo operacional de movimentação da matéria-prima. A unidade fica a 400 Km da capital e possui capacidade atual para moer 11.000 t/dia de cana e produzir 24.000 scs/dia de açúcar, 430 m³/dia de álcool e gerar o equivalente a 8,8 MW. No início da década de 1990, a moagem média por safra da Diamante era de 1,5 milhões de tons. Na safra 2004/2005 foi moído quase 2 milhões de tons.

Outra ação do grupo na direção de consolidar esta estratégia foi a aquisição da unidade da Serra, localizada em Ibaté – SP, neste mesmo ano. Situada na região central do estado de São Paulo, esta unidade reúne diversos aspectos positivos: seu terreno é altamente fértil, com relevo topográfico propício à colheita mecanizada, e localizado próximo de importantes malhas rodoviárias. Apesar destes benefícios, os investimentos em pesquisas por fontes alternativas de energia resultaram em um processo de cogeração de energia elétrica no qual a Serra, além de se tornar auto-suficiente, é também vendedora do excedente. Em 2004, a unidade comercializou cerca de 27 mil MW/h, nova fonte de receita para a Cosan. A unidade datada de 1953, fica a 240 Km da capital, e possui capacidade total instalada para moer 10.000 t/dia e produzir 24.000 scs/dia de açúcar, 340 m³/dia de álcool e gerar potência equivalente a 15,0 MW.

Uma aposta grande do grupo quanto a sua estratégia de diversificação tem sido a cogeração de energia. Além de atender à necessidade da Cosan, a energia cogenerada pela

companhia passou a ser comercializada no sistema nacional de distribuição de energia elétrica. Essa biomassa tem excelente potencial para complementar a necessidade de geração de energia elétrica no país.

O aumento do consumo de energia elétrica dos últimos anos reflete o crescimento da Cosan. A Companhia consumia 100 mil MW/h em 1998, número que saltou para cerca de 524 mil MW/h em 2008. Apesar de ainda deter um potencial grande a realizar, o grupo tem obtido bons resultados, estabelecendo bons contratos de longo prazo com as distribuidoras. Além do exemplo acima, outro bom resultado se deu em 2005, quando a Cosan S/A – Bioenergia, empresa criada pelo grupo para gerir esse negócio, foi uma das vencedoras do Leilão de Energia Nova. Em 2008, a venda de energia pela Cosan superou 125 mil MW/h, o que representa uma importante nova fonte de receita para a empresa, ainda com grande capacidade para expansão.

Em 2000, a Cosan incorpora a unidade Rafard, localizada em Rafard – SP, a 120 km da capital. Sinônimo de vigor empresarial, a unidade contabiliza mais de um século de funcionamento (fundada em 1883) e é hoje valiosa fonte econômica para toda a cidade e região. Esta unidade é pioneira no desenvolvimento do projeto de cogeração de energia para suprir a demanda interna e vender os excedentes. A capacidade total instalada é de 13.500 t/dia, 27.000 scs/dia de açúcar, 550 m³/dia de álcool e potência de 50,0 MW.

Em 2001, a Cosan incorpora a usina Univalem, e alcança a liderança individual (só atrás da Copersucar, que é a união de mais de 30 usinas independentes) na produção mundial de açúcar e álcool. A FBA²⁵ – Franco Brasileira Açúcar e Álcool S.A. – uma associação entre o grupo brasileiro, a francesa *Union DAS* e a *trading Sucden*, também da França, formalizou a compra por R\$ 100 milhões, de 100% da Univalem S.A. Açúcar e Álcool, de Valparaíso, que fica no oeste paulista.

A compra envolveu também metade das ações da Gasa (Guanabara Agroindustrial), até então pertencente à Univalem. A outra metade continua com Pedro Grendene, dono da fábrica de calçados Grendene, que se tornou assim sócio da FBA. A Gasa, localizada em

²⁵ A FBA foi constituída para que os franceses entrassem no setor sucroalcooleiro brasileiro, em novembro de 2000, por meio de um aumento de capital na Usina Ipaussu, localizada na cidade paulista do mesmo nome e até então pertencente apenas ao grupo Cosan. A *Union SDA*, terceiro maior produtor de açúcar francês, possui quatro usinas de açúcar de beterraba na França, duas na República Tcheca e uma, de cana, na Ilha Reunion, no Oceano Índico. A *trading Sucden* movimenta 5 milhões de açúcar/ano.

Andradina – SP, extremo Oeste do estado, foi fundada em 1996 e sempre primou pela otimização da alta tecnologia na produção de álcool anidro, tendo como diferencial a utilização da peneira molecular. Aliás, outra tecnologia desenvolvida pelo grupo, que confere maior pureza e qualidade ao álcool. Em 2005, foram realizados investimentos para a construção da fábrica de açúcar; assim, desde 2007, essa unidade produz também o açúcar VHP. A Gasa é outra unidade da Cosan que participa do Terminal Unimodal de transporte, pioneiro na integração logística rodo-fluvial de combustível, no rio Tietê. A 630 km da capital, sua capacidade total instalada é de 16.000 t/dia, 8.000 scs/dia de açúcar, 1.200 m³/dia de álcool e potência de 44 MW.

Criada em 1976 inicialmente para produzir álcool anidro, na esteira do Proálcool, depois de sua aquisição pela Cosan em 2001, a Univalem triplicou sua produção e diversificou seu ramo de atuação, passando também a produzir açúcar. É a única unidade do grupo a produzir açúcar orgânico totalmente isento de qualquer tipo de aditivo químico. Este diferencial é reconhecido por sua qualidade com a certificação do Sistema de Gestão da Qualidade pela ISO 9001:2000 dos processos de produção de açúcares orgânicos, VHP, VVHP e VHP Plus, além do processo de produção de material biológico para combate às pragas da cana-de-açúcar. A unidade participa ainda do Terminal Unimodal. A 560 km da capital, sua capacidade total instalada é de 12.000 t/dia, 19.000 scs/dia de açúcar, 650 m³/dia de álcool e com capacidade de geração de 8,0 MW.

Dona da marca Zucc (açúcar orgânico produzido na Univalem), com o selo de garantia do Instituto Biodinâmico (IBD), único órgão de certificação nacional com reconhecimento no exterior, e aval do *Greenpeace*, a Cosan considera estratégica a produção de açúcar orgânico, mesmo com um mercado restrito. Das dez mil toneladas que a Univalem produz por safra, 95% são destinadas ao mercado internacional, tendo como principais destinos a Inglaterra, Bélgica, Alemanha e Holanda.

A unidade Univalem representa a orientação estratégica do grupo não só de dar continuidade ao processo de expansão via aquisições, mas também renovar a estratégia de diversificação e diferenciação de produtos.

O negócio ampliou os ganhos de escala da empresa, pois toda a administração das usinas, envolvendo controles financeiros, de qualidade, compras e vendas, é centralizada em São Paulo e em Piracicaba, na usina Costa Pinto. Além disso, há o ganho logístico de

escala. A empresa Cosan Portuária S.A., criada após a concessão de operação do terminal em Santos, tinha na época capacidade para embarcar 40 mil toneladas por dia, e se tornou mais produtiva, pois o grupo obviamente aumentou as exportações incorporando o açúcar orgânico da marca Zucc ao seu portfólio de produtos exportados.

Neste momento, a Cosan já possuía um faturamento em torno de US\$ 400 milhões, e já era, com as aquisições relatadas, o maior grupo individual produtor de açúcar e álcool do Brasil com capacidade para moer 18 milhões de toneladas de cana, aproximadamente 10% da safra paulista. Também havia se tornado a maior companhia exportadora de açúcar, com volume de cerca de 1,2 milhões de toneladas por safra.

Em 2002, visando manter seu crescimento e posicionamento no mercado, a Cosan adquire o controle das usinas de Dois Córregos, Junqueira e da unidade Da Barra. Com isso, o grupo fortalece sua estratégia de aquisições e dá mais um passo na sua estratégia de diversificação de mercado e diferenciação de produtos.

Localizada na cidade de Dois Córregos – SP, e a 280 km da capital, a usina de Dois Córregos possui capacidade total instalada para moer 7.500 t/dia de cana, produzir 18.500 scs/dia de açúcar, 220 m³/dia de álcool e gerar o equivalente a 4,5 MW. A localização geográfica próxima das malhas rodoviárias e ferroviárias da região central do estado de São Paulo facilita o escoamento de sua produção.

Já a unidade de Junqueira, localizada no município de Igarapava – SP e próxima a cidade de Ribeirão Preto, região de grande expressão no setor sucroalcooleiro, é considerada uma unidade estratégica para a Cosan, devido a excelência do solo para o cultivo da cana-de-açúcar. Sua capacidade de moagem é de 16.000 t/dia e produção de 24.000 scs/dia de açúcar e 900 m³/dia de álcool com potência de 18 MW.

A incorporação da unidade Da Barra, localizada em Barra Bonita – SP, marca a entrada da Cosan no mercado varejista doméstico. A unidade é a maior usina de açúcar e álcool do mundo em capacidade de moagem de cana. Com foco no varejo, é a responsável pela fabricação do açúcar Da Barra, marca que possui destacada participação no mercado nacional. Datada de 1945, a usina fica a 340 km da capital, São Paulo, e capacidade total instalada para moer 37.000 t/dia de cana, produzir 60.000 scs/dia de açúcar, 1.800 m³/dia de álcool e gerar o equivalente a 19 MW.

Ao assumir seu controle, a Cosan herdou uma marca forte e bem consolidada no mercado doméstico de açúcar refinado, a “Da Barra”. Enxergando a possibilidade de alavancar maiores lucros e aproveitando a planta e capacidade produtiva da unidade, com o passar do tempo o grupo diversificou o portfólio de produtos oferecidos no mercado varejista e industrial.

Quanto ao varejo, expandiu a marca Da Barra passando a atuar nas seguintes categorias:

- Achocolatados: com conteúdo líquido e em pó, com versão *light* e diversos tamanhos de embalagens;
- Amido de milho: com diversos tamanhos de embalagens;
- Mistura para bolinho de chuva;
- Gelatinas: diversos sabores e com versão *light*;
- Pudins: diversos sabores;
- Misturas para bolos: diversos sabores;
- Refrescos: diversos sabores;
- Lácteos: creme de leite, leite condensado, diversos tamanhos e embalagens.

O grupo também investiu na diferenciação da categoria de açúcar para o varejo e passou a produzir na unidade Da Barra os seguintes produtos, além do tradicional açúcar refinado e cristal:

- Açúcar demerara;
- Açúcar orgânico bio doce;
- Açúcar *light*;
- Açúcar em cubos orgânico;
- Açúcar em cubos;
- *Glacê sugar* (açúcar de confeitiro).

Grande parte destes produtos dispõe de diversos tamanhos de embalagens, que atende desde o consumo familiar até a demanda de confeitarias e cafeterias, por exemplo, com a embalagem versão sachê.

Ainda como parte do processo de diversificação empreendido, a Cosan passou a atuar no segmento de *Food Service* e ampliou seu portfólio de produto para o mercado industrial. O segmento de *Food Service* é voltado para o fornecimento de produtos alimentares para rede de restaurantes, hospitais e cozinhas industriais, e possui as seguintes categorias:

- Achocolatado Instantâneo: embalagem de 1 kg e coletiva com 10 unidades;
- Gelatina: embalagem de 1 kg e fardo com 10 unidades, vários sabores;
- Refresco: embalagem de 1 kg e fardo com 10 unidades, vários sabores;
- Pudim: embalagem de 1 kg e fardo com 12 unidades, vários sabores.

No segmento industrial, passou a fornecer, a partir da unidade Da Barra, o Açúcar Líquido Invertido, o Açúcar Líquido Sacarose e Açúcar Orgânico. Uma vez que já atuava com Açúcar Refinado (Amorfo e Granulado) e Açúcar Cristal.

Em 2005, a Cosan adquire o controle das usinas Destivale e Mundial, ambas com excelente localização geográfica e posicionamento estratégico em termos logísticos. A Destivale localizada em Araçatuba, na região Noroeste do estado de São Paulo, às margens do Rio Tietê, nasceu com atividade voltada para a produção de álcool e, a partir de 2001, deu início à produção de açúcar VHP. Conforme mencionado, esta unidade tem fácil acesso a outros meios de escoamento de sua produção, como rodovias, hidrovias e ferrovias. Esta unidade possui capacidade total instalada para moer 7.500 t/dia de cana, produzir 7.600 scs/dia de açúcar, 520 m³/dia de álcool e gerar o equivalente a 3,2 MW.

A unidade Mundial, localizada em Mirandópolis, ocupa uma área de aproximadamente 200 alqueires de terras próprias. O parque industrial da usina ocupa hoje área de 21,27 alqueires, onde são produzidos açúcares tipo exportação, álcool anidro e hidratado. A usina possui capacidade total para moagem de 7.500 t/dia e produzir 10.500 scs/dia de açúcar, 330 m³/dia de álcool e potência de 2,8 MW. Assim, a proximidade geográfica das unidades Destivale, Univalem, Gasa e Mundial amplia o potencial da Cosan na região Noroeste do estado de São Paulo.

Em fevereiro de 2006, a Cosan incorpora o Grupo Corona, detentor das unidades Tamoio e Bonfim, e em abril do mesmo ano passa a controlar a unidade Bom Retiro. A unidade Tamoio é uma das mais tradicionais indústrias açucareiras do estado de São Paulo, fundada em 1907. Situada em Araraquara, com terras de alta produtividade, associada às excelentes condições climáticas e a completa infra-estrutura da região, sustentam o complexo agro-industrial da empresa, que produz açúcar cristal e VHP. Sua capacidade de moagem é de 7.300 t/dia, com produção de até 18.000 scs/dia de açúcar e potência de 3,6 MW.

A unidade Bonfim está localizada na região de Ribeirão Preto, na cidade de Guariba, como já observado, uma das melhores áreas para o cultivo de cana-de-açúcar no Brasil, a unidade Bonfim produz açúcar VHP e álcool anidro, hidratado e refinado. A usina possui moagem de 24.000 t/dia de cana e pode produzir até 45.000 scs/dia de açúcar, 1.100 m³/dia de álcool e gerar o equivalente a 18 MW.

Localizada na cidade de Capivari, a unidade Bom Retiro concentra sua atividade na produção de VVHP e álcool. Juntamente com as unidades Rafard, São Francisco, Santa Helena e Costa Pinto, a Bom Retiro se apresenta como uma importante mantenedora do desenvolvimento agroindustrial canavieiro da região de Piracicaba. Sua capacidade instalada é de 7.200 t/dia, 12.000 scs/dia de açúcar, 350 m³/dia de álcool e 5,6 MW de potência.

Em abril de 2007, a Cosan participa da aquisição da usina Santa Luiza, localizada na cidade de Motuca – SP. A unidade tem capacidade de moagem de 1,8 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, além de explorar um canavial de 19 mil hectares em terras de terceiros e comprar 200 mil toneladas de cana de fornecedores. Atualmente, essas áreas possuem um grau de mecanização de 60%, mas são passíveis de atingir até 100% de mecanização na colheita. Cumpre notar ainda que a usina Santa Luiza está próxima às usinas São Martinho, Bonfim e Santa Cruz, o que traz importantes sinergias operacionais ao consórcio comprador.

Em fevereiro de 2008, a Cosan incorpora a unidade Benálcool. Localizada na região Oeste do estado de São Paulo, no município de Bento de Abreu, próximo à cidade de Araçatuba. A unidade produz álcool e açúcar. Possui capacidade total instalada para moer

até 6.300 t/dia de cana e produzir até 10.500 scs/dia de açúcar, 235 m³/dia de álcool e gerar até 4,2 MW.

Em dezembro de 2008, a Cosan dá um importante passo em sua orientação estratégica e se torna a primeira empresa verticalizada do setor com a aquisição da Esso Brasileira de Petróleo S.A. Nessa operação foram adquiridos os ativos de distribuição de combustíveis e fabricação e distribuição de lubrificantes e combustíveis para aviação da Esso no Brasil, incluindo as licenças de uso das marcas Esso e Mobil.

A Cosan Combustíveis e Lubrificantes, empresa criada pelo grupo para administrar estes ativos e também nova denominação da Esso Brasileira de Petróleo Ltda., passou a operar uma rede de mais de 1500 postos revendedores e cerca de 240 lojas de conveniência, a fábrica de lubrificantes instalada na Ilha do Governador (RJ), com capacidade de produção de 700 mil barris de lubrificantes por ano e 6 mil toneladas de graxa por ano. A empresa possui ainda cerca de 38 terminais de distribuição localizados em pontos estratégicos do Brasil.

O valor da aquisição totalizou US\$ 826 milhões a serem pagos por 100% do capital (*equity*) das companhias adquiridas, além da assunção de US\$ 163 milhões em endividamento financeiro líquido e US\$ 35 milhões em créditos líquidos com partes relacionadas existentes ao final de 2007. A Cosan buscou custear a aquisição, de forma a otimizar sua estrutura de capital. Sendo assim, o grupo utilizou os US\$ 310 milhões em recursos adicionais oriundos da participação de acionistas minoritários no aumento de capital por subscrição privada concluída em janeiro de 2008, e os US\$ 500 milhões derivados da emissão de notas promissórias. Dessa maneira, os recursos provenientes da abertura de capital da Cosan *Limited* (detalhados no item estratégia de financiamento, desta seção) foram preservados para o desenvolvimento das atividades de álcool, açúcar e cogeração de energia, bem como, para dar continuidade ao projeto de expansão do grupo com *greenfields*.

Em maio de 2009, por não ser considerada uma atividade estratégica da companhia, a Cosan Combustíveis e Lubrificantes S.A. vende para o grupo Shell Brasil Ltda. o negócio de combustível de aviação, que detinha presença nos 7 principais aeroportos do país. O valor da transação foi de US\$ 75 milhões considerando possíveis ajustes de capital de giro.

Com a venda deste ativo, além de aumentar sua liquidez, a Cosan mantém sua estratégia de focar os investimentos nas principais atividades de seu modelo de negócios.

Em junho de 2009, a Cosan conclui a incorporação das unidades industriais, comerciais e portuárias da Nova América. O grupo confirmou a incorporação da Nova América Agroenergia, através de uma operação de troca de ações entre a Cosan e a *holding* Rezende Barbosa, controladora da Nova América.

Por meio de um processo de reorganização societária dos dois grupos, sem a ocorrência de desembolso financeiro, a Rezende Barbosa - que possui 100% do capital da Nova América - passa a deter 11% do capital social da Cosan, tornando-se um de seus principais acionistas com direito a um representante em seu Conselho de Administração.

Com capacidade de moagem estimada em 10,6 milhões de toneladas de cana-de-açúcar para a safra 2009/2010, a Nova América encontra-se entre os dez maiores grupos do setor sucroalcooleiro brasileiro, sendo também uma das mais tradicionais empresas do setor. Proprietária das unidades Tarumã, Maracá e Parálcool, localizadas no Sudoeste paulista, e da unidade Caarapó, localizada no estado de Mato Grosso do Sul, a Nova América apresenta elevada complementaridade geográfica à Cosan, fazendo assim com que a referida incorporação possibilite importantes sinergias logísticas e operacionais por meio da formação de mais um *cluster* na região Sudoeste paulista com a unidade Ipaussu.

As negociações entre Cosan e Nova América começaram no final do ano passado. Eram duas grandes companhias conversando, mas uma delas estava passando por uma fase difícil: a Nova América, apesar do tamanho, de boas marcas no portfólio e da liderança em alguns mercados, estava afogada em dívidas. Incluindo os financiamentos com o BNDES, devia R\$ 1,1 bilhões.

Paralelo à compra, a Cosan renegociou o passivo com os bancos credores. Pelo que foi acordado, a Cosan começa a quitar as pendências em 2014. Com a aquisição, o grupo Cosan reforça sua posição de maior produtor de açúcar e álcool do mundo e passa a ter uma capacidade de processamento anual de cerca de 60 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, 10% do mercado brasileiro, administrando 23 usinas.

Com a aquisição, a Cosan também passa a deter a marca "União", líder em vendas de açúcar refinado no varejo brasileiro e as marcas Dolce, Neve e Duçula, além de duas

refinarias e quatro empacotadoras de açúcar. Este fato reforça o posicionamento da companhia no varejo, que passa a atuar com as duas principais marcas do mercado.

Faz também parte dos ativos que serão incorporados pelo grupo Cosan a participação de 51% da Nova América na Teaçú Armazéns Gerais. Com isso, o grupo passa a deter 100% deste terminal que, junto com os terminais da Cosan Portuária, tem capacidade anual de embarque de 8,5 milhões de toneladas de açúcar. A Nova América vendeu ainda para a Cosan sua participação de 8% no Teas (Terminal Exportador de Álcool de Santos) por R\$ 4 milhões. Com esta aquisição, a Cosan passa a deter 40% do Teas, terminal com capacidade de embarque anual de 650 milhões de litros de álcool.

Como parte da estratégia de crescimento do grupo, ainda em 2009 terão início as operações das unidades de Jataí e Caarapó, respectivamente em Goiás e Mato Grosso do Sul. Fato este que marca a expansão da fronteira agrícola e industrial do grupo, até então concentrado em São Paulo. Ambos projetos *greenfield* estão sendo financiados parte por recursos derivados da IPO da Cosan na NYSE e parte importante pelo BNDES.

Em junho de 2009, o grupo conseguiu uma linha de crédito do BNDES no valor aproximado de R\$639 milhões, destinado à implantação de Jataí, e cerca de R\$149 milhões ao projeto de cogeração na unidade Gasa, em São Paulo. O BNDES financiará aproximadamente 65% e 78% do total a ser investido nos projetos de Jataí e Gasa, respectivamente, por um prazo de até 12 anos.

A planta de Jataí terá capacidade de moagem de 4 milhões de toneladas de cana-de-açúcar e, quando atingir a sua capacidade plena, produzirá mais de 370 milhões de litros de álcool por safra, além de gerar excedente de energia elétrica. Esta unidade participou de leilões de energia nova realizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), nos quais se comprometeu a entregar 4.090.920 MW por um prazo de 15 anos, com início de suprimento a partir de 2010. A unidade Gasa estabeleceu um contrato bi-lateral de comercialização de energia elétrica com a CPFL Comercialização Brasil S.A. (“CPFL”), no qual se comprometeu a entregar até 3.600.000 MW por um prazo de 15 anos, como parte do excedente de energia elétrica proveniente dos investimentos realizados.

Preocupada com a tendência de valorização das propriedades agrícolas no mundo, devido ao aumento da demanda por alimentos e biocombustíveis, o grupo passou a atuar na aquisição de terras agrícolas. Assim, foi constituída em 2009, a Radar Propriedades

Agrícolas, empresa do grupo que tem como objetivo investir em imóveis agrícolas no Brasil depois de identificar propriedades rurais com alto potencial de valorização para arrendamento e posterior venda.

Para precificar áreas agriculturáveis, a Radar conta com a ajuda de um sistema de monitoramento por satélites e avalia as características do relevo da área, as propriedades físicas e químicas do solo, o clima, entre outras características de cada região. A meta da companhia é construir um portfólio variado, com ênfase em terras destinadas ao cultivo de culturas como cana-de-açúcar, soja, algodão, milho, eucalipto, entre outras.

4.2.2.2 Estratégia de inovação e tecnologia

Sobre a estratégia de inovação e tecnologia, o grupo passou a direcionar muitos recursos a partir da década de 1990. Deste modo, foi pioneiro no desenvolvimento do açúcar VHP e criou um novo padrão mundial para exportações desse produto. Foi também um dos primeiros a produzir os açúcares orgânico e líquido no país, no início da década de 1990.

A área industrial da Cosan em convênios com departamentos de pesquisa tecnológicos de universidades (UFSCAR, Unicamp e Esalq) e CTC (Centro Tecnológico Canavieiro) vem desenvolvendo e pesquisando novas tecnologias e soluções práticas e eficientes. Assim como o VHP, outro resultado dessa estratégia foi a implantação de tecnologia de geoprocessamento e utilização de imagens de satélite para monitorar as áreas de cultura, em 2002. O sistema fornece estimativas precisas da produção com informações detalhadas sobre o estado e a qualidade do canavial, além de melhorar os procedimentos agrícolas e possibilitar redução de custos. Também vale registrar o desenvolvimento de novas variedades de cana-de-açúcar mais produtivas. Hoje, o grupo possui mais de 15 espécies distintas de cana, que respeitam as propriedades específicas de solo e clima de cada região onde se encontram os canaviais.

A partir de 2001, a Cosan inovou ao instalar peneiras moleculares em suas usinas. Esses equipamentos permitem a obtenção do álcool anidro sem a necessidade da utilização do desidratante ciclo-hexano, técnica que permite a obtenção de um produto mais puro e não poluente. Em 2002, o grupo implantou um processo de qualificação da cana a partir de

rigorosa validação da matéria prima, o Programa SóCanaPura, que resultou em ganhos de produtividade nas áreas agrícola e industrial.

4.2.2.3 Estratégia logística

Outro assunto que passou a ser preocupação do grupo no período pós-desregulamentação foi a logística. Este sempre pautou as decisões do grupo quanto o processo de crescimento via aquisições. Preocupados com os gargalos de infra-estrutura e de escoamento de produção que o setor perece até hoje, cada aquisição do grupo levou em consideração, entre outras variáveis, o posicionamento estratégico da unidade quanto ao escoamento e comercialização de sua produção.

Não por acaso, a maioria das usinas do grupo possui localização geográfica muito favorável para o escoamento de sua produção, próximo a malhas viárias, fluviais e ferroviárias, o que aliado a investimentos pesados da companhia, conferiu uma vantagem estratégica em relação aos outros *players* do setor.

Atenta a isso em 1996, a Cosan ganha a concessão do terminal portuário em Santos, um marco para as exportações de açúcar brasileiro. Mais tarde, derivado dos processos de aquisições estratégicas, o grupo desenvolve o Terminal Unimodal de transporte, pioneiro na integração logística rodo-fluvial de combustível, no rio Tietê.

Por conta de sua inserção internacional elevada, com exportações de cerca de 95% da produção, entre 2000 e 2002, foram investidos US\$ 25 milhões para tornar seu terminal portuário de Santos (litoral paulista) um dos mais eficientes e modernos do país. Foi feita a ampliação da recepção e armazenagem de sua estrutura exportadora, tendo embarcado 850 mil toneladas na safra 2000/2001, e possuindo capacidade instalada para exportar 1,6 milhões de toneladas de açúcar.

Atualmente, o grupo possui uma logística diferenciada, que integra terminais rodoviários, ferroviários e fluviais para distribuir produtos no mercado interno, enquanto a produção de açúcar e álcool para o mercado externo é escoada em dois terminais portuários próprios, depois da aquisição do grupo Nova América, sendo um dedicado ao açúcar e outro ao álcool.

Com o crescimento do grupo, é cada vez mais importante que a companhia esteja atenta aos meios de escoamento de sua produção. Por este motivo, a Cosan tem investido em ativos de distribuição, como a Rumo Logística²⁶, detentora do porto de Santos dedicado à exportação de açúcar e outros grãos, o TEAS e a Uniduto, empresa responsável pela construção e, futuramente, operação de um álcoolduto ligando as principais regiões produtoras ao porto de Santos.

4.2.2.4 Estratégia de terceirização da produção

A partir da segunda metade da década de 1990, a Cosan passou a dar ênfase ao processo de terceirização da produção de cana, o que permitiu ao grupo maior foco nas atividades de produção e comercialização de seus produtos. O uso desta estratégia muitas vezes diminuiu os custos de produção da matéria-prima. Boa parte das unidades do grupo terceirizam parte da produção agrícola. Devendo-se destacar a Costa Pinto, com 64% da cana produzida por terceiros.

Segundo a diretoria da Cosan, os terceiros, muitas vezes, produzem com custos menores do que os da usina e têm maior qualidade. Essa estratégia também permite direcionar os recursos disponíveis para investimentos na modernização da indústria e da logística de transporte e comercialização.

Neste período, até 2003, a empresa planejou crescer investindo nas atividades a montante, deixando as a jusante para terceiros²⁷. Dessa filosofia de trabalho se consolidou uma importante inovação na organização da produção de cana-de-açúcar.

O grupo Cosan também adotou a terceirização de serviços de motomecanização da agricultura em todas as áreas próprias e arrendadas. Segundo a diretoria do grupo, isso permitiu o investimento de recursos próprios nas atividades que mais agregam valor, na

²⁶ As instalações da Rumo no Porto de Santos, oriundas da fusão dos terminais de açúcar da Cosan Portuária e do Teaçu, em 2008, contam com uma capacidade de embarque anual de 10 milhões de toneladas de açúcar e outros grãos sólidos e com uma capacidade de armazenagem estática de 380 mil toneladas de açúcar a granel e 55 mil toneladas de açúcar ensacado. Essa capacidade faz do terminal da Rumo a maior instalação portuária especializada no embarque de açúcar no mundo.

²⁷ O grupo Cosan é um dos clientes da Du Pont Brasil S.A. na terceirização da aplicação de herbicidas nos canaviais. Os contratos de venda e aplicação na lavoura dos defensivos confirmam a tendência de terceirização das atividades no setor agrícola, englobando também a compra de defensivos e criando uma dependência mútua entre as partes, pois um trabalho eficiente beneficia os dois lados.

produção e distribuição do açúcar no mercado externo. Neste período a expansão do plantio foi feita via fornecedores (donos de suas terras ou que as arrendem) de cana e por empresas de terceirização.

Desta forma, a estratégia de crescimento do grupo Cosan que esteve baseada, entre outras estratégias, principalmente na de aquisição, sempre considerou no processo de decisão de compra aquelas unidades instaladas em regiões com boa infra-estrutura e de fácil acesso a vias alternativas de transporte (principalmente as usinas médias do Oeste paulista, próxima da hidrovia Tietê-Paraná).

A partir da segunda metade da década de 2000, preocupado com a tendência de valorização das propriedades agrícolas no mundo, devido ao aumento da demanda por alimentos e biocombustíveis, e tendo em vista o *boom* de produção do setor neste período, o grupo passa por uma reorientação de suas diretrizes quanto ao arrendamento de terras ou terceirização do plantio, e passa por um forte movimento de aquisições. Desde então, a proporção do canavial utilizado para produção da Cosan gira em torno de 50% terras próprias e 50% de terceiros ou arrendado. Entre 1990 e 2000 esse *mix* era em torno de 40% e 60% respectivamente.

O grupo procurou fazer um balanço entre os custos, benefícios e riscos envolvidos na terceirização, e, portanto, adotou um *mix* mais equilibrado. O grupo entende que a estratégia de terceirização permite ter mais tempo para se concentrar no seu “*core business*”, que é a produção de açúcar e álcool, e é um bom caminho para o setor reduzir custos e aumentar a capacidade de investimento na indústria e na agricultura. A usina pode ter custos equivalentes ou menores que os de terceiros nas atividades de corte, carregamento e transporte da cana, mas isso exige investimento constante na renovação e manutenção da frota, a qual, pelas características do trabalho, deve ter no máximo três anos de uso. Contudo, o ponto principal para o equilíbrio se remete ao risco de escassez de terra produtiva para plantar, e preocupada com isso, a Cosan vem mudando o *mix* nessa direção, uma vez que o grupo possui excelentes capacitações agrícolas e estruturas de plantio, corte, carregamento e transporte.

4.2.2.5 Estratégia de comercialização

No âmbito de sua estratégia comercial, a Cosan buscou alternativas para aprimorar seus resultados. Logo após o fim das mesas de comercialização do governo, o grupo, em conjunto com outros produtores, formou a Bolsa Brasileira do Álcool como forma de mitigar os riscos envolvidos no período entre-safra.

No final dos anos 80, diante da crise do Proálcool e do fim das cotas de produção de açúcar, a Cosan foi a primeira a se reorientar para o mercado exportador. Aliás, e conforme já observado, é neste momento que se firma uma das diretrizes principais do grupo em sua estratégia de comercialização: a vocação para o mercado externo. Há muito anos, parte representativa de sua produção de álcool e açúcar é exportado para diversos países.

Mais tarde, em 2000, também em conjunto com aproximadamente 60 produtores, a Cosan participa da formação da SCA Etanol do Brasil. Trata-se de uma corretora que comercializa parte da produção dos seus associados no mercado doméstico e externo. Além de ajudar a reduzir os efeitos da queda de preços do mercado, no período entre safra, uma vez que possuem boa parte da oferta do mercado doméstico em suas mãos, a corretora faz frente às negociações com as distribuidoras que muitas vezes não repassam as reduções de preço do álcool para a bomba.

4.2.2.6 Estratégia de parcerias e reestruturação societária

Quanto às estratégias de parcerias e reestruturação societária, a Cosan foi pioneira e se consolidou na relação com investidores externos. Para seus controladores, as parcerias foram decisivas para dar continuidade ao processo de expansão de suas operações, principalmente por meio de aquisições, tornando-se uma vantagem estratégica da desregulamentação do setor no Brasil, além disso, propiciou a alavancagem de recursos para o financiamento de investimentos ligados à logística, pesquisa e desenvolvimento e sinergias comerciais, principalmente no mercado externo por conta da experiência e representatividade dos parceiros. Entre as principais parcerias e reestruturações estão:

Cosan S.A. Indústria e Comércio

- Em fevereiro de 2000, os acionistas da Cosan S.A. aprovaram o aumento de capital da Irmãos Franceschi Agrícola Industrial e Comercial Ltda., companhia anterior à Cosan S.A., em troca da contribuição à Cosan S.A. das usinas Costa Pinto, Santa Helena, São Francisco. Dessa forma, a Cosan S.A. tornou-se uma sociedade por ações e alterou sua denominação social para Cosan S.A. Indústria e Comércio.

Tate & Lyle

- Em 1999, o grupo estabelece parceria estratégica com o grupo açucareiro inglês *Tate & Lyle*. A empresa britânica adquire 10% de participação no terminal portuário. Com essa participação, a Cosan faz caixa para dar continuidade ao seu processo de crescimento e ao mesmo tempo minimiza custos envolvidos no processo de exportação pelas sinergias comerciais.

FBA (Franco Brasileira Açúcar e Álcool S/A)

- Em novembro de 2000, a Cosan expandiu suas operações constituindo a FBA com a *Tereos* e a *Sucden*. Como forma de integralização das ações da FBA, a Cosan contribuiu com a usina Ipaussú, a *Tereos* contribuiu com US\$35,2 milhões, e a *Sucden* contribuiu com US\$3,7 milhões. Conseqüentemente, a Cosan e a *Tereos* detinham cada uma, inicialmente, uma parcela de 47,5% do capital social da FBA, enquanto que a *Sucden* detinha uma parcela de 5% do capital social da FBA.
- Conforme mencionado, em abril de 2001, a FBA adquiriu o controle da Univalem S.A. Açúcar e Álcool.. A Univalem tinha um patrimônio líquido negativo e, conseqüentemente, essa aquisição gerou um ágio na FBA no montante de R\$24,1 milhões, amortizável durante um período de dez anos. Em relação a essa aquisição, a Cosan adquiriu uma participação indireta na controlada da Univalem, a Guanabara.

- Em agosto de 2001, a FBA foi incorporada pela sua controlada Univalem, e esta mudou a sua denominação social para FBA – Franco Brasileira S.A. Açúcar e Álcool.
- Em maio de 2002, a FBA obteve 100% do controle da Guanabara por meio da aquisição dos 50% restantes de participação na Guanabara de terceiros por um preço total de compra de R\$27,7 milhões, o que gerou um ágio do mesmo valor na FBA no exercício social de 2003.
- Em dezembro de 2002, a FBA foi incorporada pela sua controlada Guanabara, e esta mudou o seu nome para FBA – Franco Brasileira S.A. Açúcar e Álcool.
- Em novembro de 2004, a FBA constituiu a Nova FBA. Em janeiro e abril de 2005, a Nova FBA adquiriu o controle do Grupo Destivale, por um preço total de compra de R\$78,1 milhões, aquisição que gerou um ágio no valor total de R\$69,9 milhões. Em abril de 2005, a Destivale se fundiu com a Agrícola Destivale, Auto Posto Destivale e a Nova FBA, e é, atualmente, a única controlada da FBA.
- Em maio de 2005, a *Tereos* subscreveu 8,85% do capital social da Cosan em troca da sua participação de 47,5% no capital social da FBA, e a *Sucden* subscreveu 0,93% do capital social da Cosan em troca da sua participação de 5% no capital social da FBA, o que aumentou participação da Cosan no total na FBA para 100%.
- Em junho de 2007 a *Tereos* deixa de ser acionista da Cosan. O grupo francês detinha a participação de cerca de 6,2% no capital social da Companhia.

Da Barra

- Em agosto de 2002, a Cosan adquiriu 100% do capital da Saja Participações S.A., que detinha o controle da Administração de

Participações Aguassanta Ltda. (“Aguassanta”), da Primavera Participações S.A. (“Primavera”), e da O.C.O. Participações S.C. Ltda. (“O.C.O.”), que conjuntamente detinham 36,6% do capital social da Da Barra. Em abril de 2005, a Primavera foi incorporada pela Cosan.

- No exercício social de 2003, a Cosan incorporou várias controladas na Da Barra. Cada uma delas pelo seu respectivo valor contábil. Entre essas controladas estavam a Labor Serviços Agrícola Ltda., Indústria Açucareira Fluminense Ltda., Itacá Mineração e Reflorestamento Ltda., Agência de Transportes da Barra Ltda., Cia. Pedro Ometto Comércio, Exportação e Importação, Cia. Agrícola Orlando Chesini Ometto, Auto Peças Vale do Tietê S.A. e a Dois Córregos Açúcar e Álcool Ltda. A Cosan efetuou essas operações de reestruturação para simplificar a estrutura societária e transferir determinados ativos e passivos para a Da Barra, que centralizou determinadas operações que antes estavam dispersas.
- Em janeiro de 2004, a Cosan simplificou ainda mais a estrutura societária incorporando a Da Barra na controlada Agro Pecuária São Pedro S.A. e, conseqüentemente, a Agro Pecuária São Pedro S.A. mudou o seu nome para Usina da Barra S.A. – Açúcar e Álcool.
- Em abril de 2004, a Cosan aumentou a participação na Da Barra para 52,5% através de duas transações, envolvendo aumentos de capital, uma na Cosan e outra na Da Barra. Inicialmente, como parte do aumento de capital de R\$4,4 milhões na Cosan, a acionista da Cosan, Nova Celisa S.A. subscreveu R\$0,3 milhão desse aumento de capital utilizando ações (cotadas a valor contábil) da Participações Celisa S.A. (99,8%), que possuía 12,4% da Da Barra. Além disso, a Da Barra aumentou o seu capital social em R\$70 milhões, que foi totalmente subscrito pela Cosan utilizando adiantamentos que a ela havia feito à Da Barra em troca de entregas futuras de açúcar. Essas operações foram realizadas utilizando o valor de mercado da Da Barra com base em um relatório de previsão de rentabilidade da Da

Barra emitido pela Deloitte Touche Tohmatsu, avaliadores independentes. Em abril de 2005, a Participações Celisa S.A. foi incorporada pela Cosan.

- Em janeiro de 2005, a Cosan aumentou a participação direta e indireta na Da Barra para 95,1% através de um aumento de capital na Cosan pela Aguassanta e da aquisição da JVM, uma controlada da Aguassanta pela Cosan. Inicialmente, como parte do aumento de capital de R\$0,4 milhão na Cosan, a acionista do grupo, Aguassanta, subscreveu esse aumento de capital com ações (cotadas ao seu valor contábil) da: (i) Nova Posa S.A. Administração e Participações (32,4%) (“Nova Posa”), que detinha 8,5% do capital total em ações da Da Barra, (ii) Administração de Participações Aguassanta Ltda. e (iii) Da Barra (0,01%). Além disso, a Cosan adquiriu a JVM, que detinha 8,495% da Nova Posa, por R\$68,6 milhões, que a Cosan pagou trocando com a Aguassanta certos recebíveis existentes entre as empresas e que gerou um ágio de R\$63,7 milhões. Essa operação foi realizada utilizando o valor de mercado da JVM com base na previsão de sua rentabilidade de acordo com a opinião de avaliadores independentes. Em abril de 2005, a JVM foi incorporada pela Cosan ao valor contábil (isto é, não gerando qualquer ganho ou perda), e a Nova Posa foi incorporada pela Da Barra ao valor de mercado, gerando uma perda de capital de R\$0,7 milhão.

Cosan Refinadora

- Em fevereiro de 2004, a Cosan adquiriu o capital integral da Nova Usati S.A. Refinadora de Açúcar por um preço de compra de R\$9,2 milhões, alterando sua denominação para Cosan S.A. Refinadora de Açúcar. Como resultado dessa aquisição, a Cosan registrou um ágio de R\$6,8 milhões. A Cosan Refinadora, uma pequena refinaria de açúcar localizada no Estado de Santa Catarina, foi a primeira unidade da Cosan localizada fora do Estado de São Paulo. Essa aquisição não afetou materialmente os resultados das operações no exercício social de 2004. O grupo decidiu

transferir os ativos da Cosan Refinadora para outra usina do grupo e, em 29 de julho de 2005, a Cosan Refinadora foi incorporada pela Cosan, amortizando integralmente o ágio.

Cosan Portuária

- Em abril de 2004, a Cosan adquiriu 90% do capital social da Cosan Portuária através de um aumento de capital de R\$4,2 milhões, que foi totalmente subscrito pelo acionista da Cosan São Francisco, utilizando ações da Cosan Portuária que detinha. Essa operação foi realizada ao valor de mercado da Cosan Portuária com base em um relatório de previsão de sua rentabilidade emitido pela Deloitte Touche Tohmatsu, avaliadores independentes.

TEAS – Terminal Exportador de Álcool de Santos S.A.

- Parceria para a abertura de um terminal específico para exportação de álcool, o TEAS, em conjunto com Crystalsev, Grupo Nova América e Cargill. Em fevereiro de 2005, a Cosan adquiriu 40% do capital social com direito a voto do TEAS por R\$13 milhões. Como resultado dessa aquisição, a Cosan registrou um ágio de R\$4,7 milhões, o qual será amortizado de acordo com o restante da vida útil das instalações industriais do TEAS. Posteriormente, a participação da Cosan no TEAS foi reduzida para 32% do seu capital social com direito a voto, em virtude de aumento de capital subscrito pela Cargill Agrícola S/A, com diluição dos demais acionistas do TEAS.

Cisão da Amaralina

- Em 29 de julho de 2005, como parte de uma reestruturação para modernizar a estrutura societária e da preparação da oferta pública de ações

da Cosan, a participação da Companhia na Amaralina foi transferida para seus acionistas. O único ativo fixo da Amaralina é composto de 34,7 mil hectares de terra, dos quais 28,4 mil hectares são terras agrícolas utilizadas pela Cosan para o cultivo de cana-de-açúcar. Com relação a esta transferência, a Amaralina celebrou um contrato de arrendamento de terras de longo prazo com o grupo.

Kuok

- Parceria em 2005 com o grupo chinês Kuok – um dos mais dinâmicos e diversificados conglomerados internacionais – para aproveitamento de sinergias comerciais.

Etanol Participações S.A.

- Criada em abril de 2007, a Etanol Participações S.A. trata-se de uma *holding* formada pelas empresas usina São Martinho S/A (subsidiária integral da São Martinho S/A); Cosan S.A. Indústria e Comércio; e Santa Cruz S.A. Açúcar e Alcool, para aquisição da usina Santa Luiza, com as respectivas participações de: 41,67%, 33,33% e 25,00%, cujo modelo de gestão será realizado de forma conjunta, contemplando um Conselho de Administração e Diretoria com representantes de cada acionista. O valor da aquisição totalizou R\$179,3 milhões, pago a vista, cabendo R\$74,7 milhões à São Martinho, R\$59,8 milhões à Cosan e R\$44,8 milhões à Santa Cruz. Adicionalmente, a Etanol Participações S.A. assumiu uma dívida líquida financeira de R\$40,4 milhões. Concomitantemente à aquisição da Santa Luiza, foi adquirida a Agropecuária Aquidaban, que produz 1,5 milhões de toneladas de cana por ano pelo valor de R\$59,8 milhões, pelas mesmas empresas nas mesmas proporções.

ALL-América Latina Logística

- Em março de 2009, a Rumo Logística selou um compromisso de investimento com a ALL-América Latina Logística para escoar por ferrovia a produção proveniente da região Centro-Sul até o porto de Santos. Esse investimento, ainda sujeito a condições precedentes para que seja realizado, retirará mais de mil carretas que atualmente passam pela cidade de São Paulo e transportará mais de 9 milhões de toneladas de açúcar a partir do 4º ano após a sua implementação.

4.2.2.7 Estratégia de marketing, comunicação e gestão corporativa

A estratégia de marketing e comunicação da Cosan passa a ter maior relevância com a entrada do grupo no mercado de varejo em 2002 e com seu IPO em 2005. O grupo passa a investir pesado em informações de mercado (dados ACNielsen, pesquisas de mercado) e em propaganda para fortalecer o nome e posicionamento da marca Da Barra, segundo *player* no mercado doméstico.

Cabe destaque a campanha publicitária de 2003, "Histórias Açucaradas Da Barra", renovando a imagem da marca Da Barra, com alto investimento em mídia escrita e falada. Também a certificação ISO nos processos agrícola, industrial e administrativo da companhia.

A partir de 2000, preocupada com os custos envolvidos na administração e gestão de suas unidades, o grupo revisou sua estratégia de gestão corporativa e passou por um amplo processo de integração administrativa de todas as unidades e centralização da gestão de caixa, o que conferiu expressivas reduções de custos de transação e lhe ajudou a se adequar aos quesitos de governança corporativa necessários para realizar seu IPO.

Neste período, foram contratados executivos altamente qualificados com vasta experiência no mercado para assumir postos de diretorias e vice-presidência e imprimir um novo padrão em termos de gestão, visando transparência, eficiência e resultados.

4.2.2.8 Estratégia de financiamento

Quanto às estratégias de financiamento, o grupo tem lançado mão de várias fontes, desde recursos próprios que em muitos casos, e principalmente até 2004, perfazem quase a totalidade dos investimentos, até o lançamento de bônus, passando pelo aumento do capital das S/A's que compõem o grupo e, como seria de se esperar, de recursos do BNDES, conforme visto acima. A seguir, seguem as principais operações de alavancagem de recursos:

- Em outubro de 2004, o grupo realiza no mercado financeiro internacional lançamento de US\$200 milhões em bônus de 5 anos;
- Em novembro de 2005, a Cosan promove abertura de capital no segmento de maior nível de governança corporativa da Bovespa, com a emissão primária de ações, captando US\$400 milhões;
- No início de 2006, a empresa conclui o lançamento de US\$450 milhões em bônus perpétuos nos mercados asiático, europeu e americano, com baixa taxa de juros, tendo como referência empresas brasileiras;
- Lançamento de ações da *Cosan Limited* na bolsa de Nova York (juntamente com a emissão de BDRs na Bovespa) foi realizado em agosto de 2007 e levantou US\$1,2 bilhões;
- Captação de US\$310 milhões em recursos adicionais oriundos da participação de acionistas minoritários no aumento de capital por subscrição privada concluída em janeiro de 2008;
- 1ª emissão de Notas Promissórias da Cosan S.A., com valor total da oferta de US\$500 milhões, em novembro de 2008.

Aproveitando o *boom* do álcool a partir de 2003, a empresa foi a mercado, captou recursos e adquiriu diversas usinas. A criação da *Cosan Limited* foi uma ação do grupo com o objetivo de captar recursos para dar sequência ao seu plano de investimento e também manter o controle nas mãos de Rubens Ometto, seu criador.

O dinheiro seria necessário para financiar o plano de investimentos da Cosan S/A divulgado em abril de 2008, que previa aporte de aproximadamente US\$1,2 bilhões. Novo endividamento seria prejudicial às contas da empresa, que já possuía pendências devido à aquisição de novas usinas no exercício social de 2007 (maio de 2006 a abril de 2007).

Uma nova emissão de ações da Cosan S/A na Bovespa foi descartada pela cúpula da empresa, já que a pulverização implicaria na perda de controle por parte de Ometto, que até então detinha 51% do capital social. Na visão da empresa, a manutenção do executivo no controle também é importante para evitar a compra da Cosan por concorrentes internacionais.

A saída encontrada foi a criação da *Cosan Limited*, com sede em Bermudas, que passou a ser controladora da Cosan S/A no Brasil. A escolha de Bermudas ocorreu pelo fato das leis locais permitirem que as ações de controle tenham poder de voto diferenciado.

Criaram-se dois tipos de papel: classe A, ordinários; e classe B, em que cada ação dá direito a dez votos (e que ficaram com Ometto). Apesar disso, a classe B não tem prêmio de controle, o que significa que, se em algum momento Ometto se desfizer dos papéis, estes passam a valer apenas um voto.

O mercado reagiu com força ao anúncio, considerando-o uma ameaça ao minoritário e uma ofensa às práticas de boa governança corporativa, com as quais a empresa se comprometeu ao fazer parte do Novo Mercado da Bovespa. Então, houve uma mudança na operação: foi criada uma nova classe B, em que se ofereceu aos minoritários que tinham ações da Cosan S/A a possibilidade de troca pela *Cosan Limited*, também com o direito a dez votos.

Mesmo com todas as críticas, o lançamento de ações da *Cosan Limited* na bolsa de Nova York foi realizado e levantou US\$1,2 bilhões. Com isso, Ometto conseguiu se manter no controle da companhia, ao passo que captou recursos para investimentos da Cosan.

Na segunda etapa deste processo, era necessário encontrar uma forma de transferir o capital da *Cosan Limited* para a S/A. As opções consideradas foram empréstimo entre companhias ou aumento de capital da empresa no Brasil, que permitiria integralizar à empresa listada na Bovespa os recursos levantados com o IPO da *Cosan Limited* nos EUA.

Prevaleceu a segunda alternativa: a Cosan S/A fez nova oferta de ações na Bovespa. O resultado da operação surpreendeu de forma positiva os executivos da empresa. Parte

significativa dos minoritários decidiu aderir ao direito de subscrição de ações e manter sua fatia no capital social da empresa. Estes responderam por R\$547,9 milhões do total captado com a oferta (R\$1,736 bilhões).

4.2.3 Balanço das estratégias corporativas adotadas pela Cosan

A análise das estratégias corporativas adotadas pela Cosan até este ano sugere que o grupo têm se baseado principalmente em investimentos de porte na aquisição de novas usinas, e na consolidação de seu processo de integração vertical, garantindo assim sua expansão, aumento do seu poder de mercado nas principais áreas de atuação, e redução de custos, sejam eles de natureza financeira ou de transação.

Até a segunda metade da década de 1980, o grupo apresentou um posicionamento no mercado muito similar às demais usinas da região Centro-Sul, qual seja: baixa diversificação e diferenciação produtiva, foco na produção extensiva de açúcar e álcool, com baixos custos.

O período que cobre a regulação do setor, caracterizado por uma estrutura produtiva agrícola e industrial homogênea com foco na produção de açúcar e álcool, a estratégia do grupo foi vinculada ao Ambiente Institucional que determinava o ambiente competitivo e, portanto, as estratégias oferecidas aos agentes.

As transações eram regidas por mecanismos de governança concebidos pelo Estado e validados pelos agentes do setor que muitas vezes não tinham consenso sobre esses. Isso limitava a eficiência das operações, principalmente das unidades melhores capacitadas, e naturalmente a redução dos custos de transação.

Conforme foi demonstrado no capítulo anterior, o processo de desregulação pelo qual o setor passou inseriu o grupo em um novo Ambiente Institucional. Este Ambiente, que passa a se preocupar exclusivamente com as “regras do jogo” (NORTH,1994), oferece condições para que um novo ambiente competitivo se desenhe, e permite que os agentes passem a adotar estratégias individuais que melhor represente sua eficiência produtiva, bem como a adoção de mecanismos de governança que maximizem a redução dos custos de transação.

Diante desse quadro, a partir do final da década de 1980, o grupo Cosan passou a adotar uma série de estratégias corporativas para se manter no mercado. A principal, sem dúvida, é a que envolve a aquisição de usinas. O grupo saltou de uma capacidade de 4 milhões de toneladas de cana, com uma usina, no período pré-desregulação do setor, para os atuais 60 milhões, distribuídos em 23 usinas. Produzia até 1985, algo em torno de 300 mil tons de açúcar e 150 mil litros de álcool, contra 3,2 milhões de tons e 1,7 milhões de litros respectivamente, na safra passada.

Casada a sua estratégia de expansão via aquisição, a estratégia logística do grupo vem sendo alvo constante de investimentos e atenção. Com objetivo de reduzir os custos das operações, as unidades adquiridas pelo grupo possuem excelente posicionamento geográfico não apenas em termos agrícolas, mas, principalmente, logísticos, o que permite sinergias operacionais, ganhos de escala e redução dos custos de transporte para escoamento e comercialização da produção. Conforme apresentado na seção anterior, o grupo passou a deter o controle dos principais portos e canais de escoamento e distribuição de seus produtos, bem como direcionou volume grande de recursos para aprimorar seu parque logístico.

Isso favoreceu bastante a estratégia de comercialização do grupo, na medida em que conferiu maior competitividade em termos de custos. A comercialização dos produtos da companhia se orientou por grande dinamismo tanto nas operações de exportações quanto no mercado doméstico. As exportações são uma alternativa permanente nos negócios da Cosan e em épocas de contração do mercado interno pode chegar a representar boa parte das vendas de açúcar e de álcool.

Quanto à estratégia de diversificação, o grupo expandiu seu portfólio e passou a atuar em atividades correlatas e não correlatas a sua experiência produtiva. Naquelas que guardam sinergias, a Cosan passou a produzir energia a partir do bagaço da cana, a oferecer serviços de logística a partir de seu parque instalado, entre outras atividades. Nas atividades não correlatas, o grupo entrou no ramo de distribuição e comercialização de combustíveis e lubrificantes, na produção e comercialização de alimentos e na aquisição de terras.

O grupo também passou a atuar na diferenciação de produtos das categorias que já tinha experiência. Uma série de novos produtos derivados de açúcar e álcool foram lançados, o que consolidou a presença do grupo no mercado doméstico, seja na relação com

indústrias de alimentos, de bebidas, farmacêuticas, químicas e de cosméticos, seja na relação com grandes atacadistas e redes de varejo.

Foram também importantes na estratégia de crescimento do grupo, os investimentos em tecnologia e inovação. O grupo desenvolveu novos tipos de açúcares e alcoóis com maior qualidade e valor agregado na comercialização, bem como ajudou no desenvolvimento de novas variedades de mudas de cana, mais eficientes e resistentes. Também aperfeiçoou sua capacidade produtiva em direção a áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade, procurando concentrar a sua produção em terras propícias à mecanização da colheita da cana e em locais onde o transporte por vias alternativas seja eficiente. Não é por acaso que as usinas incorporadas pelo grupo estão próximas de hidrovias e têm fácil acesso a ferrovias e estradas bem conservadas.

Conforme salientado ao longo deste capítulo, o novo Ambiente Institucional e competitivo e as estratégias adotadas pelo grupo motivaram mudanças nos mecanismos de governança para reduzir os custos de transação. Por um lado, o grupo teve que adaptar-se às condições econômicas e procurar estruturas alternativas com os demais agentes para reduzir a incerteza e risco de oportunismo nas transações existentes; por outro, ao atuar em novos mercados, a companhia passou a experimentar uma série de novas transações que exigiram mecanismos de governança específicos.

Acostumada com os mecanismos de governança conduzidos pelo Estado, no cenário de desregulação, a Cosan passou a desenvolver e adotar aqueles que melhor representavam sua estrutura e eficiência produtiva, o ambiente de incerteza que se colocava pela conjuntura e pelas dimensões da transação e pelo risco de comportamento oportunista. Por exemplo, no que envolve a venda de açúcar e álcool, passou a realizar transações no mercado *spot*, por contrato de longo prazo, por *tradings*, na bolsa de mercadorias e futuros.

Tendo em vista o forte crescimento que o grupo passou a ter no período, começou a ganhar espaço um novo mecanismo de transação, a integração vertical para trás e para frente. Visando aumentar o controle das operações, as sinergias operacionais no *core* de negócios, o constante ambiente de incerteza em que se inserem as transações no elo produtor-fornecedor e no elo produtor-distribuidor, a Cosan passou, por um lado, a atuar no ramo de distribuição e comercialização de açúcar e álcool no varejo, e por outro lado a dar

continuidade ao seu processo de produção de cana em terras próprias e arrendadas, bem como a adquirir terras com bom potencial produtivo.

A aquisição da usina da Barra, do grupo Nova América, da companhia Esso e da constituição da empresa Radar são os exemplos mais emblemáticos desta orientação do grupo ao longo deste período.

Para fazer uma avaliação completa do resultado das estratégias empreendidas recentemente seria preciso esperar alguns anos. Mesmo sem levar em conta essa mudança substantiva na composição dos ativos do Grupo, a Cosan tem-se revelado uma empresa de estratégia ofensiva, com grau de médio para alto de endividamento que reflete, principalmente, investimentos produtivos.

O grupo vem apresentando desempenho favorável como pode ser visto na tabela 4, a seguir, figurando entre as 50 maiores empresas de agronegócio do país. Nos últimos 8 anos, os principais indicadores mostram-se favoráveis para o conjunto da Cosan. No ano fiscal de 2009, que se encerrou em março, o faturamento do grupo foi sete vezes maior que em 2002 conforme observado no gráfico 14.

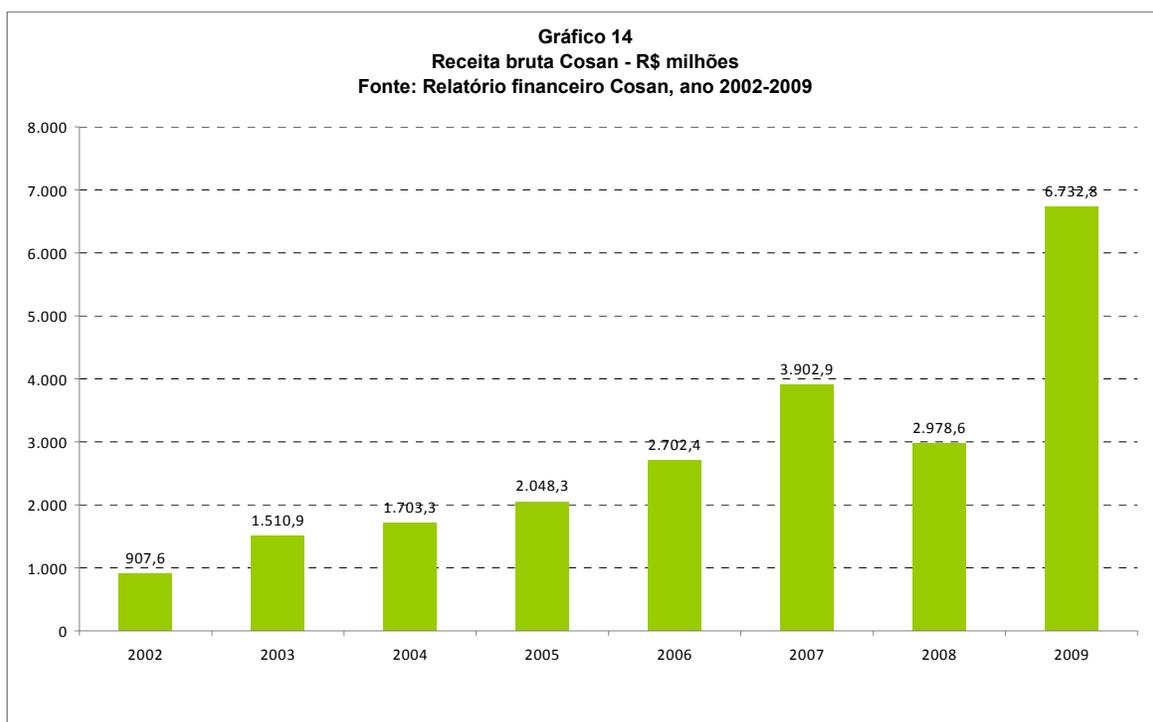
No que envolve as perspectivas, a Cosan pretende se concentrar no crescimento sustentado, dando continuidade as suas estratégias, mantendo seus custos operacionais em níveis competitivos e aproveitando as suas vantagens competitivas para expandir a liderança nos mercados internacionais e brasileiro de açúcar e álcool.

Tabela 4 - Evolução do ranking e dos indicadores do grupo Cosan no período 2004-2006 : 500 maiores empresas do agronegócio brasileiro - R\$ milhões

Ranking/ano**	Faturamento bruto	Ativo total	Lucro Bruto	Endividamento
52º (2006)	2.702,4	5.604,8	756,6	2.363,1
40º (2005)	2.048,3	2.722,4	561,8	1.170,1
54º (2004)	1.586,1	2.495,2	507,1	1.221,9

* Fonte: Anuário Agronegócio Exame - 2005,2006,2007 e 2008

** Segundo faturamento



Considerações finais

Buscou-se, nesta dissertação, discutir as transformações por que vem passando o setor sucroalcooleiro, em especial no que se refere à superação das usinas da região Centro-Sul a fase de desregulamentação, a partir da adoção de novas estratégias competitivas. Utilizou-se, para isso, do aporte teórico da Nova Economia Institucional e da Economia dos Custos de Transação.

North concluiu em seus diversos trabalhos que as Instituições são referenciais que constroem os agentes econômicos. O Estado estabelece uma relação com estes agentes e estes com o Estado. São as regras formais e informais do jogo, convenções e costumes que expressam as posições destes agentes em torno da busca da competitividade.

As organizações são os jogadores. Neste sentido, as Instituições, que são produtos da ação deliberada na busca da eficiência, visam reduzir a incerteza e o oportunismo nas relações entre os agentes. Segundo os trabalhos de Williamson e Coase, elas têm papel importante no que se refere à redução do conflito potencial existente nas relações dos agentes e influencia na concepção de mecanismos de governança e estratégias adotadas por estes para reduzir os custos de transação.

Por pressões dos próprios agentes que se encontravam em situação delicada diante da crise da década de 1920, a década seguinte marca o início de um longo período de intervenção do Estado no setor sucroalcooleiro que teve a missão de resolver os desequilíbrios e intempéries do mercado que prejudicavam a sustentabilidade dos agentes do setor.

O Estado que até então tinha o objetivo de zelar por um Ambiente Institucional em que as regras formais fossem definidas e cumpridas, e oferecer condições para manutenção de um ambiente competitivo eficiente, com menor grau de incerteza e oportunismo, passa, neste momento, a extrapolar suas responsabilidades.

Neste período que se estendeu até a década de 1990, valendo-se de políticas e medidas de controle de oferta e demanda, as Instituições determinaram o ambiente competitivo do setor e os mecanismos organizacionais aos quais as usinas estavam inseridas, o que limitou a capacidade de adoção de novas estratégias e estruturas de governança pelos agentes. Assim, a estrutura organizacional e competitiva do setor pouco se diferenciou, convergindo para um quadro mais homogêneo. A competitividade neste

período foi fundamentada, em grande medida, pelas políticas e medidas setoriais do Estado; pelos incentivos e benefícios concedidos pelo Estado aos agentes, a partir do acesso privilegiado e pressão política não coordenada dos agentes às entidades reguladoras; pelos baixos salários; e pela expansão extensiva da produção, com baixo aproveitamento de subprodutos.

A representação de interesses dos agentes se caracterizou pela multiplicidade de associações regionais ou mesmo agentes individuais que defendiam interesses específicos e que não dialogavam entre si, gerando disputas pelo reconhecimento de interlocução junto ao Estado. Isso também levava à informalidade da representação e causava muitos problemas às instituições para conciliar todos os interesses envolvidos. Assim, os agentes concorriam entre si por vias políticas, em que o acesso privilegiado aos órgãos de representação e ao Estado era primordial, e por vias técnicas, para as quais a maior produtividade e os menores custos eram as principais estratégias.

Por um lado, ao longo deste período, o Estado concebeu as políticas de preço que regeram as transações nos principais elos do setor; detinha controle em muitos momentos da comercialização dos produtos; a partir dos planos de safra controlava a oferta; e por meio de leis e decretos restringia a expansão do setor.

Por outro lado, o Estado foi responsável pela concepção e condução de uma série de planos e medidas responsáveis pelo desenvolvimento das áreas agrícola, industrial e de comercialização do setor. Muitas das medidas entre as décadas de 1960 e 1980 permitiram o desenvolvimento de tecnologias e racionalização da produção que trouxeram ganhos de produtividade e escala, e ainda que modesta, também diversificação da produção e sustentabilidade aos agentes do setor.

No tocante às análises das transações durante este período, os mecanismos de governança desenvolvidos tanto nas transações do elo entre fornecedores e usinas, quanto no elo usinas com distribuidores tiveram seu funcionamento condicionado pelo Estado. O cumprimento das regulamentações impostas sugerem que as transações, no primeiro elo, se deram via contratos com preço fixado pelo Estado, mas também houve espaço para a integração vertical para trás, principalmente após o Proálcool. No segundo elo, as transações eram subordinadas ao Estado, que detinha o controle da compra via operações no mercado com preço controlado ou contratos de longo prazo.

A partir dos anos 90, o setor passou por um representativo processo de desregulamentação, tendo em vista a abertura econômica brasileira e as dificuldades de manutenção do gasto público com políticas de incentivo aos setores produtivos e agrícolas. Esse processo desencadeou mudanças institucionais que intensificaram a competitividade e ampliaram as estratégias de crescimento, com impactos diretos sobre a organização dos sistemas produtivos.

Com a gradual saída do Estado dos processos de decisão, a auto-regulação setorial não foi mais além, pois inexistia um consenso setorial. O setor dividiu-se de acordo com os interesses de segmentos privados, as características geográficas de suas empresas, as ligações políticas da sua base e segundo a força dos seus capitais.

A atuação do Estado e seu papel de mediação no período de regulação foram fundamentais para a elaboração de um projeto comum, mesmo com todos os conflitos existentes. Com a sua retirada do setor, este não tem conseguido se consolidar enquanto bloco de interesses constituído. Tendo em vista esse novo Ambiente Institucional, surge uma série de interesses fragmentados refletindo um enorme conjunto de alternativas estratégicas e estruturas de governança que se apresentam para os diferentes agentes atuantes no setor.

Surgiram novos produtos, novos segmentos de mercado para os já existentes, novas técnicas de produção e novas transações. Assim sendo, a homogeneidade organizacional e estratégica, que caracterizou o período anterior, foi substituído por diferenciação e heterogeneidade organizacionais e competitivas.

O setor passou a observar a consolidação de novas estratégias dos agentes. Na região Centro-Sul do país, foram identificadas usinas adotando estratégias de diversificação produtiva do açúcar, do álcool e seus subprodutos; diferenciação de produtos e novos segmentos de mercados; fusões e aquisições; novas estratégias de comercialização; integração vertical; entre outras.

O novo ambiente em que se inserem as transações é incerto e necessita de sistemas de controle e monitoramento para diminuir as incertezas e comportamento oportunista que possa surgir. Desta forma, os agentes conceberam mecanismos de governança que dessem conta de cobrir esses pontos e que reduzissem os custos de transação.

Nas transações, que envolvem o elo fornecedor e usina, foram construídos mecanismos próprios de governança. Entre esses, pode-se mencionar contratos de longo prazo, mercado com preço formado e validado entre os agentes, ou mesmo integração vertical para trás.

Nas transações que envolvem o elo usina e distribuidor, indústria e varejo, também foram desenvolvidos mecanismos próprios de governança. Entre esses, destacam-se os contratos de longo prazo, mercado *spot*, mercado futuro, *tradings*, grupos de comercialização e integração vertical para frente.

Diante do exposto, fica comprovada a hipótese de que para superar a fase de desregulamentação do setor, as usinas se reestruturaram alterando suas estratégias competitivas. O estudo do caso Cosan corrobora essa hipótese, na medida em que trata de um agente do setor que passou por todo o período de alterações no Ambiente Institucional retratado e que teve mudanças significativas em sua orientação estratégica.

Até a metade da década de 1980, a estrutura produtiva e a forma de atuação no mercado do grupo Cosan guardavam relação com os demais agentes do setor. Foco na produção extensiva de açúcar e álcool com ganhos de escala e baixos custos, e as estratégias do grupo, seguiam a orientação do Estado.

No momento que seguiu a desregulamentação do setor, a Cosan passou por reorientação em seu planejamento e passou a adotar uma série de novas estratégias, dentre elas: aquisições, diversificação, diferenciação, intensificação da produção e integração vertical. Ao mesmo tempo, investiu no desenvolvimento de seu parque logístico, em parcerias com diversos agentes da cadeia no Brasil e no mundo, e em tecnologia e inovação tanto no âmbito industrial como no agrícola.

A avaliação de sua orientação estratégica e seus resultados indicam que a Cosan experimentou até agora um crescimento ímpar entre os agentes do setor, com boa capacidade de adaptação às mudanças econômicas e institucionais. O sucesso na adoção das novas estratégias corporativas do grupo conjugadas a sua boa capacidade de adaptação aos novos mecanismos de governança que passaram a existir com o livre mercado e com os novos produtos que passaram a fazer parte do seu portfólio, sugerem que o grupo vem conseguindo lidar bem com o ambiente de incerteza e comportamento oportunista que cerca o setor e ao mesmo tempo reduzir os custos de transação na medida do possível.

Cabe destacar, por fim, que este trabalho se constituiu em um estudo exploratório. Análises mais conclusivas sobre as estratégias competitivas adotadas pelos agentes do setor no país, e novas formas de governança e redução, inclusive empírica dos custos de transação exigiriam coletas de dados mais amplas. Portanto, abrem-se perspectivas para estudos futuros, pesquisas mais extensas e com dados representativos do setor, que investiguem fatores que determinam a escolha das estratégias, das formas de governança e a redução dos custos de transação.

Bibliografia

AMARAL, T. M. do; NEVES, M. F.; MORAES, M. A. D. de. *Cadeias produtivas do açúcar do estado de São Paulo e da França: comparação dos sistemas produtivos, organização, estratégias e ambiente institucional*. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 65-80, 2003.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. S. da. *Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas*. In: BATALHA, M. O. (Coord.). Gestão agroindustrial. 3º ed., v. 1. São Paulo: Atlas, 2007.

BELIK, W. *A tecnologia em um setor controlado. O caso da agroindústria canavieira em São Paulo*. Cadernos de Difusão de Tecnologia, Brasília, v.2, nº.1, p.99-135, 1985.

BELIK, W.; VIAN, C.E.F. *Os desafios para reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul*. Niterói, RJ, Revista Economia, v.4, nº.1, p.153-194. Jan/Jun. 2003. Disponível em <www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p153_p194.pdf> acessado em maio 2006.

BELIK, W. et al.. *Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do Complexo Agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil*. In: Anais do 36º Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v.1, p.519-32, 2006.

CARVALHO, F. C. et al. *Estudo da integração vertical na agroindústria sucroalcooleira no estado de São Paulo, 1970- 1992*. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 40, nº.1, p. 157-182, 1993.

CASTRO, S. *Fragmentação e informalismo na toma de decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil pós 64*. Revista Dados, Revista de Ciências Sociais, v.30, nº.1, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 1987.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – CEPEA. Estatísticas: várias. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>>.

COASE, R. H. *The Nature of the Firm*. *Economica* n°4, November, 1937.

_____. *The Institutional Structure of Production*. *American Economic Review*, 82, Sep-1991.

FARINA, E. M. M. Q; FURQUIM DE AZEVEDO, P. ; SAES, M. S. M. – *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. São Paulo - Editora Singular e FAPESP, 1997.

FRONZAGLIA, T.; TORQUATO, S. A. *Mercado de álcool: desajustes e excesso de expectativas*. *Análises e Indicadores do Agronegócio*, São Paulo, v. 2, n°8, 2007. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: julho de 2009.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Estatísticas: várias. Disponível no site: < <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

MARQUES, D. S. P.; PAULILLO, L. F. O. *Cadeia do Álcool Combustível: o elo indústria-distribuição sob o olhar da Economia dos Custos de Transação*. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 39, n°2, fev., 2009.

MATOS, V. A.; MELO, P. C. L de; MATOS, P. J. *A teoria dos custos de transação e a coordenação no sistema canavieiro*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 9., 1999, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENEGEP, 1999.

MELLO, F. O. T. de. *As metamorfoses da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira no estado de São Paulo: da regulação estatal para a desregulamentação*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)– Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

MORAES, M. A. F. D. *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil*. Americana e Piracicaba. Caminho Editorial e CEPEA/ ESALQ/ USP, 2000.

NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

QUEDA, O. *A intervenção do Estado e a agroindústria açucareira paulista*. Piracicaba. 173 p. Tese (Doutorado) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, 1972.

RAMOS, P. *Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. Dissertação de Mestrado em Administração, 1983.

_____. *Agroindústria canavieira e propriedades fundiárias no Brasil*. São Paulo, 1991, 2v. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1991.

_____. *Agroindústria Canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1999.

SANTOS, M.H.C. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro: Notrya, 352 p., 1993.

SZMRECSÁNYI T. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil 1930-1975*. São Paulo: HUCITEC Universidade Estadual de Campinas, 540 p., 1979.

UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DE SÃO PAULO – UNICA. Estatísticas: várias. Disponível em <<http://www.unica.com.br/pages/estatisticas.asp>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA. Divisão Foreign Agricultural Service – FAS. Estatísticas: várias. Site <<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>>.

VIAN, C. E. F. *Expansão e Diversificação do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil - 1980/96*. São Carlos, DEP/UFSCAR, Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, 1997.

_____. *Inércia e mudança institucional: estratégias competitivas do Complexo Agroindustrial Canavieiro no Centro-Sul do Brasil*. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp. Tese de Doutorado, 2002.

_____. *Agroindústria Canavieira – Estratégias Competitivas e Modernização*. Editora Átomo, 2003.

WILLIANSO, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firm, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press, 449 p., 1985.

_____. *Transaction cost economics and organization theory*. In SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Ed.). *The handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, P.77-107, 1994.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)