

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CARLOS AFONSO CALDEIRA FILHO

**Aspectos cognitivos da formulação de estratégias políticas: um estudo de caso no setor  
de etanol brasileiro**

**São Paulo  
2012**

CARLOS AFONSO CALDEIRA FILHO

**Aspectos cognitivos da formulação de estratégias políticas: um estudo de caso no setor de etanol brasileiro**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas.

Campo de conhecimento:  
Estratégia

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Bandeira-de-Mello

**São Paulo  
2012**

Caldeira Filho, Carlos Afonso

Aspectos cognitivos da formulação de estratégias políticas: um estudo de caso no setor do bioetanol brasileiro / Carlos Afonso Caldeira Filho – 2012.

132f.

Orientador: Rodrigo Bandeira-de-Mello

Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo:

1. Agroindústria Canavieira – Brasil.2. Álcool como combustível – Brasil.3. Empresas – aspectos políticos.4.Negócios e política. I. Bandeira-de-Mello, Rodrigo. II. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título

CDU 620.91

CARLOS AFONSO CALDEIRA FILHO

**Aspectos cognitivos da formulação de estratégias políticas: um estudo de caso no setor de etanol brasileiro**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas.

Campo de conhecimento:  
Estratégia

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Bandeira-de-Mello

**Data de Aprovação: 29/02/2012**

**Banca Examinadora:**

-----  
Prof. Dr. Rodrigo Bandeira-de-Mello  
FGV-EAESP

-----  
Profª. Dra. Maria Tereza Leme Fleury  
FGV-EAESP

-----  
Prof. Dr. Sérgio Giovanetti Lazzarini  
Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa

**São Paulo  
2012**

*Dedico este trabalho aos que sempre me  
dão apoio incondicional: Débora, Lalá e  
Rafa, Charlota, Carlos Pai e Rodrigo.*

## AGRADECIMENTOS

Não vejo outra maneira de ver este trabalho senão como o resultado de uma sequência de encontros e desencontros ao longo destes dois últimos anos. Muito do resultado se deve a estes encontros e desencontros, aos quais gostaria de agradecer.

Primeiramente, não posso de lembrar minha querida Débora, cujo “empurrão” e apoio foram mais do que decisivos na coragem em abraçar estes novos desafios e nova carreira. “Não sei o que você está esperando”, disse ela um dia.

Agradeço sinceramente ao Prof. Rodrigo Bandeira-de-Mello pelo auxílio na formação como pesquisador e na orientação deste trabalho. Foi uma trajetória rica, de crescimento, e acima de tudo divertida, temperada pelo bom humor e criatividade deste cearense. De forma indireta devo também agradecer ao amigo Eduardo Parente, outro cearense, que tornou este encontro possível. Também não posso deixar de agradecer a Prof. Rosilene Marcon, companheira em artigos e conselhos.

Agradeço aos professores que fizeram parte das bancas de qualificação e da banca final por seus valiosos comentários. Ao prof. Tales Andreassi pelas sugestões na estruturação do trabalho; a professora Maria Tereza Fleury por apontar, com sua “veia de socióloga”, a importância da formação sociais destas comunidades. Finalmente, um agradecimento ao Prof. Sergio Lazzarini, grande companheiro no Insper e “vizinho de porta”. Fica aqui também o agradecimento ao pessoal do grupo de estudos em estratégia por seus construtivos comentários (a sempre pontual Karina Bazuchi, Laurent, João Mauricio Boaventura, Paulo Avarte, Solange Machado, Suelen Zacharias).

Um agradecimento especial a todos que se empenharam em conseguir as entrevistas, que são parte importantíssima deste trabalho. São tantos que obviamente farei omissões, mas agradeço a Luiz Camargo, Sergio Lazzarini, Solange Machado, Mauro Pucci, Roberto Ribeiro, Martin Mitteldorf, Enzo Correa, Thiago Benedete e Débora Sarian. Um abraço especial ao Prof. Roberto Rodrigues por suas contribuições e pela gentileza de oferecer a estrutura do GVAgro para esta pesquisa.

Um abraço aos amigos que fiz durante o curso. Agradeço a nomes como Tomás Vieira, Nathalia Fiala, Lucimara Trevejo, Adilson Reis, Ivan Correa e outros tantos pelas discussões sobre estratégia. E não posso deixar de citar os amigos de outras linhas de pesquisa, que também desenvolvi nesta trajetória (Luiz Otavio, Ana Paula, o pessoal da pública, Alecsandro e Maria Auxiliadora, Milton Sousa e minhas “novas” companheiras de doutorado, Carol Zanette e Miriam).

Aos professores, um agradecimento pela formação e discussões ricas. Em especial um abraço aos professores Tales Andreassi, Abraham Laredo, Fabio Mariotto e Maria Tereza Fleury e não menos importante, Rodrigo Bandeira-de-Mello.

Uma palavra de alento ao pessoal administrativo que sempre deu apoio na sobrevivência aos regimentos da escola e minha mania de pensar “fora da caixa”. Agradecimento especial a Tereza Conselmo, ao pessoal das bolsas de estudo e “turma” da biblioteca, em particular ao Julio e a Talita.

Finalmente um agradecimento especial a dois grandes amigos que ficarão para sempre, no sofrimento, nas piadas, no auxílio, nas aventuras durante os congressos. Um grande abraço ao Maick Costa, que muito deu suporte nas pesquisas, que sempre enfrentou os problemas com bom humor e com a sua perspicácia. Espero que os afazeres de rei do varejo belenense não nos afastem.

O outro personagem é o grande irmão que ganhei nesta trajetória. Irmão que eu vi morrer e nascer durante estes dois anos. Que tem um bom humor irritante e uma serenidade de dar inveja. A quem também devo muito do que consegui no mundo acadêmico. Ao grande David Kallás, flamenguista roxo (ou seria rubro negro?), o profexô, um muito obrigado especial.

Aos que me esqueci de mencionar, não é falta de consideração. É a idade mesmo.

## RESUMO

Teorias consideradas *mainstream* em estratégia dão reduzida ênfase ao relacionamento entre empresas e governos. A importância desse relacionamento é fundamental, dado que a influência governamental pode ter papel determinante na lucratividade das empresas. A este campo de estudos das atividades das empresas na tentativa de moldar as políticas públicas denominou-se *Corporate Political Activity* (CPA) ou ainda estratégias políticas. A importância da atividade se traduz nos valores investidos pelas empresas nestas atividades, que tem apresentado crescimento. As despesas com *lobbying* nos Estados Unidos representaram US\$ 3,3 bilhões em 2011, frente a US\$ 1,7 bilhões em 2001. As contribuições totais de campanha no Brasil foram da ordem de R\$ 3,7 bilhões em 2010, comparados a R\$ 1,7 bilhões doados em 2006.

Este trabalho trata da influência dos aspectos cognitivos na formação de estratégias políticas no setor sucroalcooleiro brasileiro. Utilizando-se as proposições da existência de comunidades cognitivas formadas a partir do esforço em interpretar desafios estratégicos, que por sua vez levam a criação de estruturas cognitivas compartilhadas (Porac e Thomas, 2002), explorou-se como estas estruturas cognitivas influenciam as escolhas em CPA (Hillman *et al.*, 2004).

Os resultados dão suporte à influência das estruturas cognitivas nas escolhas em CPA. A partir da definição das dimensões que compõe as estruturas cognitivas de cada uma das comunidades, demonstrou-se que as escolhas em CPA estavam ligadas a estas estruturas, e não puramente a decisões racionais e econômicas. Ao demonstrar suporte à influência cognitiva sobre as escolhas em CPA, este trabalho contribui para as discussões sobre os antecedentes “não estruturais” (ou como colocam Cook e Berry (1995) comportamentais) que afetam as escolhas em CPA.

Palavras-chave: estratégia políticas; corporate political action; estruturas cognitivas, etanol



## ABSTRACT

Mainstream strategy theories give little emphasis to the relationship between businesses and governments. The importance of such relationship is crucial, since the government influence may be a key factor in corporate profitability. The study of the attempts companies made to shape in its favor is named Corporate Political Activity (CPA). The growing amount of resources invested in such activities show its importance. Lobbying expenditures in the United States were \$ 3.3 billion in 2011, compared with \$ 1.7 billion in 2001. The total amount of contributions to political campaigns in Brazil was about of \$ 3.7 billion in 2010, compared to \$ 1.7 billion donated in 2006.

This paper discusses the influence of cognitive aspects in the formation of political strategies for the ethanol sector in Brazil. Using the proposition of the existence of cognitive communities, formed through the effort to interpret strategic challenges that lead to the creation of shared cognitive structures (Porac and Thomas, 2002), this paper explored how these cognitive structures influence the choices in CPA (Hillman et al., 2004).

The results support that cognitive structures influence in the choices in CPA. Using the dimensions that comprise the cognitive structures of individual cognitive communities, I have show that the choices in CPA of each community were linked to these structures, and not linked to purely economic and rational decisions. Demonstrating the support for cognitive influence on the choices in the CPA, this work contributes to the discussions on the "nonstructural" antecedents (or as stated by Cook and Berry (1995) behavioral) that affect the choices in CPA.

Keywords: political strategy; corporate political action; cognitive structures, ethanol

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>1</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>2</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>3</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>5</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1 Introdução.....	6
1.2 Problema de pesquisa .....	7
1.3 Objetivo do trabalho .....	9
1.4 Justificativa do trabalho.....	9
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
2.1 <i>Corporate political activity</i> (CPA).....	10
2.2 Modelo de CPA de Hillman, Keim e Schuler (2004).....	12
2.2.1 Antecedentes.....	13
2.2.1.1 Antecedentes “firma-específicos” .....	13
2.2.1.2. Antecedentes setoriais .....	16
2.2.1.3. Antecedentes ligados à questão política .....	16
2.2.1.4. Antecedentes institucionais .....	16
2.2.2 Tipos de CPA.....	17
2.2.2.1 Dimensão proatividade vs. reatividade.....	17
2.2.2.2 Dimensão do tipo de abordagem em CPA (transacional / relacional).....	17
2.2.2.3 Dimensão do nível de participação da empresa (individual / coletiva).....	18
2.2.2.4 Dimensão das estratégias políticas .....	19
2.2.3 Organização e implementação.....	22
2.2.4 Resultados de CPA .....	23
2.3 Capacidades políticas ( <i>Political Capabilities</i> ) .....	23
2.4 Aspectos cognitivos da formulação de estratégias .....	24
<b>3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO .....</b>	<b>29</b>
3.1 Antecedentes históricos do setor sucroalcooleiro.....	29
3.1.1 Início da produção e domínio da região Nordeste (1500-1880).....	29
3.1.2 Mudança: de engenho para usinas e emergência da região Centro-Sul (1880 -1929) .....	31
3.1.3 Intensificação do direcionamento governamental e entrada do álcool no cenário (1929-1945) .....	31

3.1.4 Mudança da produção do Nordeste para o Sudeste e o surgimento dos “usineiros italianos” .....	33
3.1.5 Desenvolvimento do setor, superprodução e Proálcool (1950-1990).....	37
3.1.6 Nova realidade Institucional e desregulamentação e setor em crise (1990-1997) ..	46
3.1.7 Processo de concentração, desenvolvimento do carro flex e mudança nos grupos dominantes (1997-2010).....	48
3.1.8 Crise no setor, falta de investimentos e queda de produção do etanol hidratado (2008-2011) .....	57
3.2 A UNICA.....	62
3.3 Outros dados do setor .....	65
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>67</b>
4.1 Tipo de Pesquisa.....	67
4.2 <i>Design</i> da Pesquisa .....	69
4.2.1 Levantamento de Dados .....	72
4.2.2 Análise dos Dados .....	78
<b>5 ESTUDO DE CASO – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO .....</b>	<b>79</b>
5.1 Aspectos da Definição das Comunidades Cognitivas .....	80
5.1.1 Desenvolvimento histórico das comunidades cognitivas .....	81
5.1.2 Fronteiras de competição .....	84
5.1.3 <i>Industry Recipes</i> .....	84
5.1.4 Medidas internas de desempenho .....	89
5.2 Entendimento da Questão Política pelas Comunidades Cognitivas .....	89
5.3 Referenciais Cognitivos e sua Influência nas Escolhas em CPA .....	95
5.4 Escolhas em CPA das comunidades cognitivas .....	97
5.4.1 Abordagem transacional ou relacional .....	97
5.4.2 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias de Informação e níveis de participação .....	98
5.4.2.1 Percepção de desempenho da UNICA e questões de heterogeneidade em ações coletivas .....	103
5.4.3 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias financeiras e esferas de atuação .....	106
5.4.4 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias de construção de base de suporte e esferas de atuação .....	112
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>130</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANP: Agência Nacional de Petróleo

ALCOPAR: Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná

ATR: Açúcares Totais Recuperáveis

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BIOSUL: Associação dos Produtores de Bioenergia de Mato Grosso do Sul

CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CEPAAL: Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool

CPA: *Corporate Political Activity*

CPS: *Corporate Political Strategy*

CNI: Confederação Nacional da Indústria

COOPERSUCAR: Cooperativa de Produtores de Cana-De-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo

FGV: Fundação Getúlio Vargas

GVAgro: Centro de Estudos de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas

IAA: Instituto do Açúcar e do Alcool

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INPM: Instituto Nacional de Pesos e Medidas

IPI: Imposto Sobre Produtos Industrializados

MTBE: Éter Metil-terciário Butílico

ORPLANA: Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil

PAC: *Political Action Committee*

PROÁLCOOL: Programa Nacional do Alcool

SINDICOM : Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes

SIFAEG: Sindicato da Indústria de Fabricação de Alcool do Estado de Goiás

RFS: *Renewable Fuel Standard*

TMT: *Top Management Teams*

TRU: Taxa Rodoviária Única

UNICA: União da Indústria de Cana de Açúcar

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação das perspectivas na pesquisa de <i>Corporate Political Activity</i> .....	11
Quadro 2 - Taxonomia das estratégias políticas .....	20
Quadro 3 - Evolução da participação de grupos controlados por famílias de origem italiana no processamento de cana na região Centro-Sul .....	36
Quadro 4 – Maiores grupos produtores de etanol (2010/2011).....	56
Quadro 5 - Representação no conselho da UNICA .....	64
Quadro 6 - Novos entrantes do setor e características de governança.....	70
Quadro 7 - Comunidades cognitivas consideradas neste estudo .....	71
Quadro 8 - Definições de termos e variáveis.....	73
Quadro 9 – Objetivos específicos da pesquisa e perguntas utilizadas na coleta de dados (versão final).....	74
Quadro 10 - Caracterização dos especialistas consultados.....	75
Quadro 11 - Empresas convidadas via GVAgro .....	76
Quadro 12 – Comunidades e cargos dos entrevistados .....	77
Quadro 13 - Conexões políticas dos produtores do Nordeste .....	102
Quadro 14 - Características das comunidades, estruturas cognitivas em relação à CPA e escolhas em CPA .....	114

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Preços nominais internacionais de açúcar – açúcar cru nr. 11 – ICE (centavos de dólar por libra peso) – 1963-2012 .....	37
Gráfico 2 - Evolução dos preços nominais do petróleo (US\$/barril) – 1946-2012.....	39
Gráfico 3 - Evolução do percentual de cana-de-açúcar destinado à produção de etanol .....	45
Gráfico 4 - Vendas internas no atacado (automóveis) de 1975 a 2009 - Unidades.....	51
Gráfico 5 - Consumo (m3) de álcool anidro e hidratado destinados ao transporte rodoviário entre 1970 e 2009 .....	52
Gráfico 6 – Número de novas unidades produtivas de álcool e açúcar (histórico e projeção).54	
Gráfico 7 - Endividamento do setor sucroalcooleiro (R\$ bilhões).....	57
Gráfico 8 - Produtividade cana de açúcar na região Centro-Sul; ATR médio .....	58
Gráfico 9 - Evolução dos preços da gasolina para o consumidor, preço do etanol hidratado recebido pelo produtor e custos de produção do etanol hidratado. ....	59
Gráfico 10 - Índice de R\$ Doados / t – intervalo de confiança a 95% .....	108
Gráfico 11 – Índice de recursos doados para candidatos eleitos – intervalo de confiança de 95% .....	111

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Modelo de CPA .....	13
Figura 2- Modelo de decisão para formulação de estratégias políticas.....	22
Figura 3 - Influência recíproca no nível material e cognitivo .....	25
Figura 4 – Processo de compartilhamento de estruturas cognitivas de uma comunidade.....	27
Figura 5 - Etapas do processo de levantamento de dados .....	72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da distribuição regional da produção brasileira de cana (%) .....	34
Tabela 2 - Evolução da produção brasileira de cana-de-açúcar e etanol, 1973-1980.....	41
Tabela 3 - Evolução da produção brasileira de cana-de-açúcar e etanol, 1979-1986.....	43
Tabela 4 - Vendas de veículos no Brasil (unidades) .....	43
Tabela 5 – Evolução da produção e consumo de etanol e da produção de açúcar .....	44
Tabela 6 – Evolução da concentração dos 15 maiores processadores de cana-de-açúcar da região Centro-Sul (1992-2000) – processamento de cana (mil t).....	49
Tabela 7 – Evolução da produção da região Centro-Sul : cana-de-açúcar, açúcar e etanol .....	60
Tabela 8 - Empréstimos do BNDES para o setor sucroalcooleiro, 2008-2010 (R\$ milhões) ..	93
Tabela 9 - Maiores doadores do setor – eleição 2010 (R\$ MM).....	107
Tabela 10 - Doações por comunidade cognitiva (R\$ MM) – Considerando apenas os que doaram .....	108
Tabela 11 - Doações por cargo (R\$ MM).....	109
Tabela 12 - Doações por cargo (%) .....	110
Tabela 13 - Percentual de recursos doados destinados a candidatos eleitos .....	111



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Introdução

Teorias consideradas *mainstream* em estratégia (Porter, 1980; Wernerfelt, 1984; Porter, 1985; Barney, 1991) dão reduzida ênfase ao relacionamento entre empresas e governos. A importância desse relacionamento é fundamental, dado que a influência governamental pode ter papel determinante na lucratividade das empresas (Shaffer, 1995). O estudo das ações das empresas na tentativa de influenciar as decisões de governo começou na década de 1960, em especial no campo da ciência política. A este campo de estudos denominou-se *Corporate Political Activity* (CPA<sup>1</sup>) (Lamberg et al., 2004). Autores apontam que a partir dos anos 70, houve aumento, particularmente nos Estados Unidos, da influência do governo nas decisões de negócios e paralelamente, um aumento na CPA (Shaffer, 1995; Lamberg et al., 2004). Os valores investidos pelas empresas nestas atividades demonstram sua importância. As despesas com *lobbying* nos Estados Unidos representaram US\$ 3,3 bilhões em 2011, frente a US\$ 1,7 bilhões em 2001. Em 2011, existiam 12,600 lobistas ativos nos EUA (Opensecrets.com, 2012). Contribuições totais de campanha nos EUA subiram de aproximadamente US\$ 3 bilhões em 2000 para US\$ 5 bilhões em 2008 (Nocera, 2011). As contribuições totais de campanha no Brasil foram da ordem de R\$ 3,7 bilhões em 2010, comparadas a R\$ 1,7 bilhões doados em 2006 (Às Claras, 2012).

No início, o estudo de CPA floresceu na ciência política e em seguida na sociologia. O estudo de CPA nestas correntes era focado no entendimento dos sistemas políticos. A unidade de análise era preponderantemente o sistema político. Posteriormente o estudo de CPA avança também para os campos da teoria organizacional e finalmente entra no campo da estratégia. Nestes dois últimos casos, a unidade de análise é preponderantemente a ação da empresa (Shaffer, 1995).

---

<sup>1</sup> Autores utilizam diferentes nomenclaturas para fenômenos semelhantes. Lamberg *et al* (2004) insinuam que o termo *Corporate Political Activity* passou a ser usado quando o fenômeno passou a ser estudado no campo da administração. Segundo esses autores, o termo anteriormente usado era *Business Political Activity* (BPA). Enquanto para Hillman e Hitt (1999) o termo *Corporate Political Strategy* (CPS) relaciona-se somente ao componente da escolha das estratégias políticas, Hillman *et al.* (2004) utilizam-se dos dois termos para o mesmo fenômeno. Baron lançou a definição de estratégias de não-mercado (Baron, 1995b). A definição de estratégias de não-mercado poderia ser entendida como sendo mais ampla que a definição de CPA. Entretanto, autores como Bonardi, usam os termos não-mercado e CPA de forma intermitente (Bonardi *et al.*, 2006). Para este trabalho os termos CPA e estratégia política serão indistintos. Preferiu-se, ao longo do trabalho, utilizar o termo original e sua respectiva sigla (CPA).

Nos anos 90 e 2000, diversos autores sugerem modelos teóricos para CPA (Getz, 1997; Lamberg *et al.*, 2004). Entre esses modelos, pode-se destacar o modelo de Hillman *et al.* (2004), baseado em revisão da literatura. Esse modelo foca em quatro componentes: os antecedentes ao uso de CPA; as características que afetam a formulação da estratégia política (proativa/reativa, relacional/transacional, coletiva/individual, tipos de estratégia política); o componente de organização para implementação e finalmente a questão de como medir o desempenho de CPA.

Apesar da pouca ênfase na pesquisa sobre as características dos gestores como antecedente para as escolhas em CPA, Hillman *et al.* (2004) reconhecerem a importância do aspecto comportamental nas decisões de CPA e sugerem mais pesquisas sobre o tema. Esses autores reconhecem a importância de fatores como inclinação, orientação e cognição na formulação das estratégias políticas.

O campo de estudos da influência cognitiva na formulação estratégica se baseia principalmente no legado da escola de Carnegie (March e Simon, 1958) e nos trabalhos de Weick (1988; 1995) (Narayanan *et al.*, 2011). O estudo da influência cognitiva na formulação estratégica foca basicamente em três vertentes: vieses cognitivos e heurísticas; estruturas cognitivas (mapas mentais) e relacionamento entre cognição e formulação estratégica (Porac e Thomas, 2002). Em termos de unidade de análise, a influência cognitiva na formulação estratégica pode focar em indivíduos, times, na própria organização ou nas comunidades cognitivas (Narayanan *et al.*, 2011). As comunidades cognitivas influenciam aspectos da decisão estratégica, tais como limites competitivos do setor, percepção de sucesso dos integrantes do setor e *industry recipes* da comunidade (Porac e Thomas, 2002).

Neste estudo, se analisam os aspectos cognitivos da formulação de estratégias políticas. A intenção é estudar a influência dos aspectos cognitivos como antecedentes ao uso de CPA e seus efeitos na formulação de estratégias políticas.

## 1.2 Problema de pesquisa

O problema geral de pesquisa é analisar a influência dos aspectos cognitivos na formulação de estratégias políticas. Para tanto, a pesquisa incorpora os aspectos cognitivos através da ótica

de Porac, Thomas e Baden-Fuller (1989). Os autores propõe a existência de unidade de análise chamada de comunidade cognitiva. Essas se formam em função da repetição da atividade interpretativa; gestores recebem estímulos do ambiente, trabalham estes estímulos com suas estruturas cognitivas e fazem suas escolhas estratégicas que são compartilhadas com outros atores. Devido à repetição das interações com o mercado, cada comunidade “enxerga” os mesmos tipos de “desafios estratégicos” e avalia o sucesso em lidar com estes desafios de maneira semelhante. Criam-se assim as *industry beliefs* que influenciam nas escolhas estratégicas e ações das firmas que compõe a comunidade, que irão decidir baseados nestas estruturas cognitivas e não puramente em termos econômicos (Porac e Thomas, 2002).

O desenho da pesquisa traz a comparação entre três comunidades cognitivas do setor de produção de etanol: os produtores tradicionais ligados à UNICA (União da Indústria de Cana de Açúcar), os novos entrantes ligados à UNICA e os produtores tradicionais não associados à UNICA. O setor de etanol foi escolhido para este estudo de caso, pois reunia uma série de características que se mostram adequadas para o *design* da pesquisa. Em primeiro lugar, o setor passa por questão política importante, o que aumenta a propensão a engajamento em CPA (Hillman *et al.*, 2004). Em segundo lugar, a transformação enfrentada pelo setor a partir dos anos 2000, com a entrada de novos atores no setor, convivendo com a existência de famílias tradicionais de produtores que interagiram por décadas, parece indicar a possibilidade da existência de diferentes comunidades cognitivas, nos moldes propostos por Porac *et al.* (1989).

A questão de estudo então colocada é: **como as questões cognitivas influenciam na formulação de CPA das diferentes comunidades cognitivas (produtores tradicionais ligados à UNICA, novos entrantes ligados à UNICA e produtores tradicionais não associados à UNICA)?**

Como questões subsidiárias pode-se citar:

- Existem diferentes comunidades no setor?
- Existem diferenças no entendimento das causas e solução da questão política entre as comunidades?
- Se existem diferenças no entendimento das causas e solução da questão política, é possível perceber os conjuntos de estruturas cognitivas de cada uma das comunidades?

- Estes conjuntos influenciam as escolhas em CPA das respectivas comunidades?

### 1.3 Objetivo do trabalho

O objetivo do trabalho é analisar como as questões cognitivas influenciam na elaboração das estratégias políticas de diferentes grupos no setor de produção de etanol brasileiro. De acordo com Hillman et al. (2004) a influência dos gestores é um antecedente para as escolhas de estratégias políticas e CPA. Entre os trabalhos listados por estes autores estão artigos (Cook e Barry, 1995; Burriss, 2001; Blumentritt, 2003) que afirmam que a influência dos gestores pode ser mais importante como antecedente de CPA do que outros aspectos levantados anteriormente na literatura.

Apesar dos os aspectos comportamentais dos gestores serem importante antecedente, a maioria dos artigos que estudam os antecedentes de CPA foca em aspectos não comportamentais, utilizando níveis de análise agregados (firmas ou setores). Rehbein e Schuler chamam as variáveis destes tipos de estudos de variáveis estruturais (Rehbein e Schuler, 1999). Shaffer sugere que o nível de disponibilidade de dados de PAC (*political action comittes*) exerce influência na utilização deste tipo de dado para a pesquisa em CPA (Shaffer, 1995).

Através de um estudo de caso, este trabalho pretende analisar como os antecedentes ligados à influência gerencial, colocados aqui a luz dos aspectos cognitivos da formulação estratégica (Porac e Thomas, 2002) influenciam as decisões sobre as estratégias políticas dos produtores de etanol no Brasil.

### 1.4 Justificativa do trabalho

A justificativa principal para a realização do trabalho é investigar os aspectos cognitivos como antecedentes das escolhas em CPA. Dentre os antecedentes que Hillman *et al.* (2004) classificam como antecedentes específicos de firma, existe o que os autores chamaram de influência gerencial. Hillman *et al.* (2004) citam Cook e Barry que ao estudar as tentativas de pequenas empresas em influenciar as políticas públicas, mencionam “[...]we were struck by how large a role subjective, cognitive elements played in influence processes[...]” (Cook e Barry, 1995, p.338). Nas sugestões para desenvolvimento da agenda de pesquisa em CPA,

Hillman *et al.* (2004) citam a necessidade de mais estudos voltados às preferências e cognições dos gestores, já que a maioria dos estudos envolvendo CPA estão voltados para a unidade de análise firma ou setor, e não unidades menores como grupos cognitivos e/ou gestores. Segundo os autores:

*Given the importance of the upper echelons in strategy making in the market environment and the early indicators of the importance of top management orientation and preferences to CPA, further work in this area is needed (p. 852).*

Desta maneira, a contribuição está na intenção em estudar os antecedentes gerenciais, mais especificamente na questão da influência das questões cognitivas como antecedentes das escolhas de estratégias em CPA. A escolha do referencial de cognição e estratégia se justifica por dois pontos. O primeiro, pelo potencial da utilização da teoria comportamental e cognição como antecedente para a CPA (Getz, 1997; Hillman *et al.*, 2004). O segundo, pela importância relativa dos estudos de cognição como antecedente para as decisões estratégicas (Narayanan *et al.*, 2011).

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### *2.1 Corporate political activity (CPA)*

O relacionamento entre firmas e governos é foco de diversas linhas de estudo organizacional. Os efeitos das ações governamentais podem ser determinantes para a lucratividade das empresas. Ao mesmo tempo, as empresas e associações de empresas têm um papel importante no desenvolvimento de políticas públicas (Shaffer, 1995; Schneider, 2009).

Os estudos acadêmicos que focam o entendimento dessa relação entre firmas e governo começaram na década de 1960, através dos autores ligados as ciências políticas e sociologia. O estudo dessa relação da participação das empresas no desenvolvimento de políticas pública chama-se de *Corporate Business Activity (CPA)* (Lamberg *et al.*, 2004). A partir dos anos 70 existe um aumento da atividade das firmas na tentativa de moldar o ambiente a seu favor (Shaffer, 1995; Lamberg *et al.*, 2004). Essa “politização” dos gestores recebe atenção de trabalhos acadêmicos (Weidenbaum, 1980; Yoffie, 1988). Weidenbaum (1980) vai mais longe, chamando esta tentativa (ou como colocado, necessidade) das empresas moldarem as relações com os órgãos regulamentadores de segunda “revolução gerencial” (segundo

Weidenbaum a primeira revolução seria a divisão entre propriedade (*ownership*) e gestão, ocorrida na década de 1920/1930).

A CPA é objeto de estudos de várias linhas de pesquisa dentro das ciências sociais aplicadas, incluindo estudos em ciência política (*pluralism*), sociologia (*class theory*), em economia (*public choice*) e administração (Quadro 1).

	<i>Interest Group Pluralism</i>	<i>Class Theory</i>	<i>Public Choice</i>	Teoria Organizacional	Estratégia Política
Tema / Questão política	Processo de política pública como um compromisso de interesses diversos	Classe social como fonte de poder político	Eficiência do sistema político; <i>rent-seeking</i>	Política com forma de manutenção e defesa de domínio	Política como uma dimensão da estratégia competitiva
Nível de Análise	Comunidades, Sociedade (MACRO)	Classes, Sociedade (MACRO)	Legislatura, Setores, Cartéis (MACRO e MICRO)	Firmas, Associações, Coalizões (MICRO)	Firmas, Setores, Associações (MICRO)
Variável Dependente	Difusão do poder político	Concentração do poder político	Votos; novas leis e regulamentações	Uso de atividade política como proteção ( <i>buffer</i> )	Posicionamento político da organização
Variável Independente	Difusão de interesses; acordo via concessão <sup>2</sup>	Estrutura de classes coesa, riqueza/capital	Aspectos financeiros e outros incentivos	Incerteza ambiental, Ameaças ao domínio	Impacto da política pública no setor ou posicionamento competitivo

Quadro 1 - Comparação das perspectivas na pesquisa de *Corporate Political Activity*

Fonte: Adaptado e traduzido de Shaffer (1995).

Enquanto cientistas políticos examinam as fontes de poder político, economistas estudam comportamentos *rent-seeking* e/ou estudam o processo político como um mercado de trocas. A perspectiva da teoria organizacional estuda estas relações dentro da teoria de dependência de recursos (manutenção ou defesa de domínio). Segundo Shaffer (1995), a perspectiva da estratégia enxerga esta relação como uma dimensão da estratégia competitiva. Entretanto, Baron (1995a; b) argumenta que existe uma separação entre a estratégia competitiva e a de não mercado e que as empresas deveriam integrar estes dois componentes.

<sup>2</sup> No original *compromises*.

A perspectiva da estratégia política tem características peculiares frente às demais perspectivas. Primeiro, a perspectiva da estratégia política usa como unidade de análise a firma e outras unidades “micro”, enquanto que perspectivas mais preocupadas com o *welfare* e questões sistêmicas tendem a ter um nível de análise mais agregado (“macro”). Em segundo lugar, para a perspectiva de estratégia política, o papel da firma é ativo, de antecipação e influência em relação às políticas públicas, em oposição a um papel de adaptação às políticas públicas (Lamberg *et al.*, 2004). Define-se CPA como “*attempts to shape government policy in ways favorable to the firm*” (Baysinger, 1984).

## 2.2 Modelo de CPA de Hillman, Keim e Schuler (2004)

Uma série de artigos que revisam e organizam a corpo do trabalho em CPA. Shaffer (1995) foi o pioneiro (Getz, 1997; Hillman *et al.*, 2004). Seu trabalho concentra-se na resposta das firmas na relação governo-empresas (ainda não definida com CPA) e foca principalmente nas questões de integração entre os campos da ação política com o de estratégia (Getz, 1997). O trabalho de Getz (1997) tem por objetivo levantar as contribuições de diversos campos de estudo (tanto das ciências políticas como da administração), estabelecendo a contribuição de cada teoria e que questões de CPA são “melhor respondidas” por cada um dos corpos teóricos. Lamberg, Skippari, Eloranta e Mäkinen (Lamberg *et al.*, 2004) propõe um modelo integrando elementos de várias teorias, modelo esse voltado a estabelecer fatores que influenciam a intensidade de CPA. Este trabalho focará no modelo proposto por Hillman, Keim e Schuler (Hillman *et al.*, 2004). Esta escolha foi fundamentada por uma justificativa de relevância. O artigo de Hillman, Keim e Schuler tem maior número de citações do que os outros artigos. A relevância da obra dos autores relacionada a assuntos de CPA também demonstra que Hillman e Keim são os pesquisadores de grande relevância para ao assunto (CPA e estratégias políticas)<sup>3</sup>.

O modelo de CPA de Hillman *et al.* (2004) tem quatro componentes principais: antecedentes, tipos de CPA, organização e implementação de CPA e resultados (Figura 1) .

---

<sup>3</sup> Hillman *et al.* (2004) tem 205 citações, Shaffer (1995) tem 174, Getz (1997) tem 134 e Lamberg *et al.* (2004) tem 19. Hillman tem cerca de 2.800 citações, computando-se seus dez trabalhos (ligados à CPA) com mais citações; Keim tem 1.930, Schuler tem 699, Shaffer tem 350 e Getz tem 288. Outro autor relevante é Bonardi, com 359 citações (Fonte: Google Acadêmico <http://scholar.google.com.br/> (acesso em 18/01/2012)).

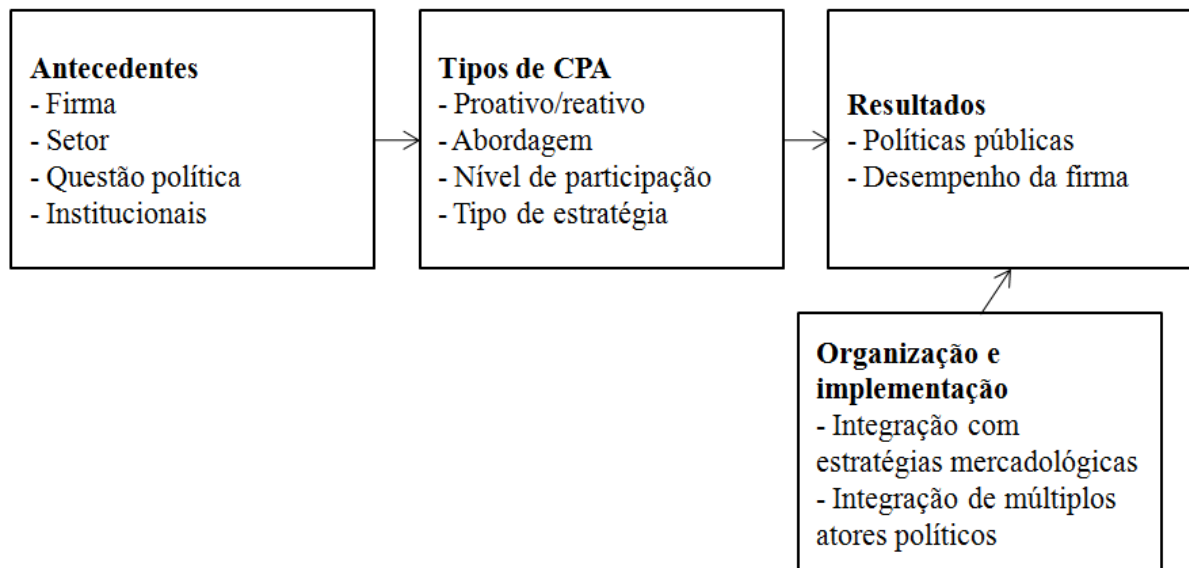


Figura 1 - Modelo de CPA

Fonte: Traduzido de Hillman et al. (2004)

### 2.2.1 Antecedentes

O primeiro componente do modelo é o dos antecedentes ao engajamento em CPA por parte das firmas. Segundo os autores, existem quatro tipos de antecedentes.

#### 2.2.1.1 Antecedentes “firma-específicos”

Hillman *et al.* (2004) propõe uma série de fatores para os antecedentes “firma-específicos”. Estes são: tamanho da firma, dependência (% de negócios) do governo, folga organizacional, nível de diversificação da firma, nível de propriedade estrangeira, existência de estruturas formais para a execução de CPA, e influência gerencial.

O tamanho da firma representa *proxy* para recursos, para poder político (indiretamente representado pelo número de *stakeholders* e votos) e para poder econômico (firmas maiores podem capturar maiores rendas advindas de legislação ou políticas públicas). Tipicamente as variáveis utilizadas para tamanho em estudos empíricos foram vendas, ativos, participação de mercado e número de empregados (Hillman *et al.*, 2004). A dependência do governo explora a possível ligação entre as motivações de firmas que recebem grande percentual de vendas do governo; estas firmas, de maneira geral, são alvos mais frequentes de regulamentação e escrutínio por parte dos órgãos reguladores; sendo assim, estas firmas tem “duplo” incentivo



para gerenciar a relação com governos. Exemplos de variáveis utilizadas para estudos empíricos citados por Hillman *et al.* (2004) foram o percentual de vendas para o governo e percentual de exportações (que mede a dependência do governo para assuntos de disputas de *trade*, por exemplo) (Hillman *et al.*, 2004). O tamanho de folga organizacional<sup>4</sup> foi considerado antecedente de CPA no modelo. Quanto maior a folga, maiores as chances de que a empresa atue em CPA, pois pode “pagar” a conta. Na operacionalização da folga em estudos de CPA autores utilizaram indicadores contábeis e financeiros (Hillman *et al.*, 2004, tradução nossa). O nível de diversificação de uma firma pode afetar as escolhas sobre os tipos de CPA. Hillman e Hitt (1999) propõe que em função da diversidade de questões políticas e de atores que firmas diversificadas enfrentam, estas tendem a utilizar estratégias de CPA com foco no longo prazo. O nível de participação estrangeira é outro antecedente para o engajamento em CPA. Firms estrangeiras são menos propensas ao engajamento em tipos específicos de CPA, como testemunhos em comissões<sup>5</sup> e contribuições de campanha (Hillman *et al.*, 2004, tradução nossa). Ainda outro tipo de antecedente proposto é o da influência existêcia de estrutura formal para operacionalização de CPA. Os estudos localizaram dois efeitos das estruturas: de um lado as estruturas organizacionais formais podem facilitar a prática da CPA; de outro lado, as estruturas internas funcionam como mediadores para outros antecedentes de CPA, através de “filtros” estabelecidos pelas rotinas e processos das áreas responsáveis por CPA (Hillman *et al.*, 2004).

Finalmente, o fator da influência gerencial é apontado como antecedente de CPA. Hillman *et al.* (2004) citam que a influência dos gestores pode ser mais importante como antecedente de CPA (Cook e Barry, 1995; Burris, 2001; Blumentritt, 2003) do que outros aspectos “firma-específicos” levantados anteriormente no modelo. Apesar da importância dos aspectos comportamentais dos gestores, Hillman *et al.* (2004) colocam que a maioria dos artigos que estudam antecedentes de CPA foca em aspectos não comportamentais, utilizando níveis de análise agregados. Shaffer (1995) indica que a disponibilidade de dados agregados (especialmente sobre PAC (*political action committee*)<sup>6</sup>) influencia a utilização deste tipo de dado para a pesquisa em CPA e o nível de agregação destes estudos. Getz (1997) também

---

<sup>4</sup> No original, *slack*.

<sup>5</sup> Traduzido do original *hearings*.

<sup>6</sup> Os PAC's são grupos organizados em apoio a eleição de candidatos ou em apoio a determinada posição em uma questão política. Existe o controle dos dados de recebimentos de doação e gastos de campanhas por parte dos PAC's (<http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>).

explora a questão da influência das características peculiares das firmas na interpretação dos estímulos para a entrada ou não na arena política.

Alguns artigos assinalam a importância dos aspectos comportamentais nas escolhas de CPA pelas firmas. Cook e Barry (1995) estudaram, através de uma abordagem de *grounded theory*, as interações de firmas pequenas e suas tentativas de influência sobre políticas públicas. Os autores encontram que as características da questão política e do processo de influência política afetam os resultados de CPA. Os autores dão ênfase, entretanto, aos aspectos comportamentais e cognitivos que afetaram as decisões destas firmas. Cook e Barry (1995) citam que encontraram um grande papel de elementos subjetivos e cognitivos no processo. Segundo estes autores, o processo político se mostrou bastante complexo, tanto para os representantes das firmas quanto para os representantes do governo. Na tentativa de dar sentido a este processo complexo, as interações tinham aspectos de indas e vindas; esse processo contínuo auxiliou a dar sentido<sup>7</sup> ao problema, principalmente através das histórias<sup>8</sup>(Weick, 1995) (Cook e Barry, 1995, (tradução nossa)). Cook e Barry (1995) afirmam que enquanto a maioria dos artigos foca nos aspectos estruturais dos antecedentes de CPA, seu estudo mostra que aspectos não estruturais podem ser igualmente importantes. Argumentam que o processo de influencia política pareceu menos racional do que apregoado na maioria dos artigos de CPA.

Blumentritt (2003) ao tentar responder a questão “*Do subsidiary government affairs activities differ within MNEs?*”, demonstra que existem diferenças entre subsidiárias na orientação para engajamento em CPA. Uma das contribuições do artigo é apontar que a orientação dos gestores da subsidiária em relação a engajar-se ou não em CPA tem um papel mais importante que outras variáveis estruturais, como por exemplo, o poder de barganha da subsidiária frente aos governos locais. Rehbein e Schuler (1999) testam se a abordagem tradicional de análise de CPA, baseada em modelos de variáveis estruturais, é a mais adequada. Esta abordagem assume uma relação direta entre variáveis estruturais e níveis de CPA e também assume racionalidade econômica nas escolhas de CPA. Alternativamente os autores propõe um modelo baseado na teoria comportamental da firma (Cyert e March, 1963). Segundo os autores, “*Overall, the support for the [...] model indicates the predictive power of the behavioral theory as the basis for corporate political action.*” (Rehbein e Schuler, 1999, pg.

---

<sup>7</sup> No original, *sensemaking*

<sup>8</sup> No original, *storytelling*

145). Hillman *et al.* (2004) citam a necessidade de mais estudos voltados às preferências e cognições dos gestores, já que a maioria dos estudos envolvendo CPA estão voltados para a unidade de análise firma ou setor, e não unidades menores como grupos e gestores.

#### 2.2.1.2. Antecedentes setoriais

Um segundo elemento dos antecedentes de CPA de acordo Hillman *et al.* (2004) é o elemento características do setor. De forma geral os estudos em CPA focam em como a estrutura do setor (concentração, tamanho relativo das empresas), bem como o nível de atividade política interfere na predisposição das empresas a utilizar CPA. É interessante notar que pela característica das políticas públicas, ao mesmo tempo em que existe a possibilidade de ganhos assimétricos de determinada política, também existe a possibilidade de comportamentos de carona<sup>9</sup> nos investimentos em CPA de outras empresas em função da captura de benefícios por parte de todas as empresas, não apenas pela investidora em CPA (Schuler, 1996, tradução nossa; Hillman *et al.*, 2004).

#### 2.2.1.3. Antecedentes ligados à questão política

Os autores também propõem que existem antecedentes que são particulares as questões políticas. Uma das características cruciais é a da importância da questão política<sup>10</sup>(Hillman *et al.*, 2004, tradução nossa). Quando mais importante uma questão política para a empresa maior será a propensão a participar ativamente de CPA. A competição por determinada questão política, ou seja, o grau de competição e interesses que uma questão política desperta, também “antecede” a propensão das empresas em engajar-se em CPA. O interesse pode ser despertado pelo tipo de questão política e tipo de legislação envolvida, pela atratividade do “mercado político”, pela possibilidade de sucesso na questão política e pela mobilização de forças contrárias aos atores do mundo dos negócios (sindicatos) (Hillman *et al.*, 2004).

#### 2.2.1.4. Antecedentes institucionais

Finalmente, o último tipo de antecedentes de CPA é o relativo às questões institucionais, particularmente o das diferenças institucionais. Os estudos focam tanto nas diferenças

---

<sup>9</sup> Traduzido do original, *freeriding*.

<sup>10</sup> Traduzido do original, *issue salience*.

institucionais relativas a regras formais e informais e como estas afetam CPA (por exemplo, as empresas são mais conservadoras de que outros atores políticos na utilização de determinadas táticas de CPA (Hillman *et al.*, 2004)), bem como nas diferenças de arranjos institucionais entre países e como estes afetam a operacionalização de CPA. Por exemplo, Hillman (2003) demonstra como características das instituições nacionais no processo político (corporativismo vs. pluralismo) afetam CPA. Em outro exemplo, Hillman e Wan (2005) exploram como o “conflito” entre dois ambientes institucionais (do país da matriz e o do país da subsidiária) afetam as escolhas da característica de CPA da subsidiária.

### 2.2.2 Tipos de CPA

O segundo componente do modelo proposto em Hillman *et al.* (2004) é dos tipos de CPA. Baseado em trabalho anterior de Hillman e Hitt (1999) apresenta quatro dimensões: proatividade/reactividade; transacional/relacional; coletiva/individual; tipos de estratégia política). O desenho das dimensões não é totalmente paralelo. As dimensões transacional/relacional; coletiva/individual; tipos de estratégia política só se aplicam aos casos em que a empresa tenha escolhido uma abordagem proativa em CPA.

#### 2.2.2.1 Dimensão proatividade vs. reatividade

A primeira dimensão descrita pelos autores é a dimensão da proatividade vs. a reatividade das empresas em relação a CPA. Um exemplo de atividade reativa é o acompanhamento da legislação e leis, numa atitude mais voltada a cumprimento das leis e rápida adaptação às mudanças de regulamentação. Por outro lado, atividades proativas de fato tentam influenciar o processo de definição de leis e políticas públicas (Hillman e Hitt, 1999).

#### 2.2.2.2 Dimensão do tipo de abordagem em CPA (transacional / relacional)

A segunda dimensão relaciona-se com a decisão sobre o tipo de abordagem de CPA. Os autores definem uma abordagem como transacional quando tem características mais próximas de uma abordagem *ad hoc*; a abordagem transacional é de mais curto prazo e as características das ações tomadas pela empresa podem ter características específicas para uma questão política em particular. A abordagem relacional tem características de construir relacionamentos de longo prazo com os atores políticos; as ações têm características que

perpassam várias questões políticas e os recursos e contatos necessários para atuar em novas questões políticas já estão “preparados” (Hillman e Hitt, 1999).

### 2.2.2.3 Dimensão do nível de participação da empresa (individual / coletiva)

A terceira dimensão refere-se ao nível de participação da empresa. As possibilidades são de participação coletiva (através de associações ou organismos específicos montados apenas para uma questão política, por exemplo) ou de participação individual. Hillman e Hitt (1999) expõe que a base desta dimensão é o trabalho de Olson (Olson, 1971). Olson apresenta o chamado problema da ação coletiva: situações em que múltiplos indivíduos se beneficiariam de certa ação; estas ações tem custos associados que trazem desestímulos para que as mesmas não sejam coletivamente. Olson coloca em discussão que o papel dos incentivos e dos custos para a tomada da ação coletiva influenciam o curso desta ação. Olson propôs que o tamanho e heterogeneidade do grupo são fatores importantes na apuração dos incentivos e divisão dos custos de uma ação coletiva.

Grupos menores são mais eficientes, pois os incentivos (na forma de apropriação de uma fração dos benefícios) são maiores e os custos de coordenação, menores. Desta forma o “custo-benefício” da ação coletiva é mais vantajoso (Schneider, 2010). Em uma ação coletiva, cada membro do grupo recebe uma porção do ganho grupo. Esta fatia dependerá do tamanho do grupo (número de integrantes) e da taxa de obtenção do benefício coletivo. A condição necessária para o funcionamento do grupo é que a diferença entre o ganho do grupo e o seu custo total seja superior ao ganho de qualquer indivíduo (Conejero, 2011). Grupos maiores (e mais heterogêneos), além de menores incentivos “per capita”, tem maiores custos de coordenação. Os participantes de uma organização não possuem as mesmas necessidades e anseios. Este é esse um fator complicador para o bom funcionamento de um grupo e que está relacionado à heterogeneidade dos grupos (Conejero, 2011). Olson discute a tendência da existência de caronas nas ações coletivas. O autor argumenta que naturalmente existe o incentivo aos caronas, dado que não participantes do grupo também podem usufruir das políticas públicas (Olson, 1971). Existe necessidade de sanções ou incentivos “privados” para evitar as caronas (Getz, 1997). Olson também argumenta que membros de um grupo que tenham mais recursos irão eventualmente “financiar” as ações coletivas; atores com menos recursos não terão outra atitude racional senão apelar para um comportamento de carona (Olson, 1971). Transmitindo estes conceitos para o campo de CPA, isso significa que setores com mais firmas seriam

politicamente menos efetivos; quanto mais concentrado o setor, menor deve ser o número de caronas e setores pequenos e mais concentrados devem ter mais incentivos para engajar em CPA (Getz, 1997). O tamanho do grupo é fator importante para determinação do comportamento de carona; quanto maior o grupo, maior o sentimento de irrelevância das contribuições para o grupo. Assim quanto menor a fração de benefício recebida pelo indivíduo, maiores são os custos de coordenação e organização percebidos pelos indivíduos (Conejero, 2011). Olson também observa a existência de outros tipos de incentivos não econômicos para a participação no grupo. “*People are sometimes also motivated by a desire to win prestige, respect, friendship, and other social and psychological objectives.*” (Olson, 1971, pg.60). Olson coloca que mesmo na ausência de incentivos econômicos que motivem a contribuição individual para o sucesso do grupo, deve-se considerar a possibilidade dos incentivos sociais. Hillman e Hitt (1999) propõe que duas características podem influenciar o nível de participação da empresa: a quantidade de recursos financeiros e o conhecimento sobre como influenciar o processo político. Uma das lógicas da ação coletiva é junção de esforços, resultando em “economias de escala” e sinergia do *pool* de recursos financeiros e conhecimento das empresas participantes do grupo. Empresas com mais recursos financeiros ou com mais conhecimento sobre o processo político tendem a adotar nível de participação individual (Hillman e Hitt, 1999).

#### 2.2.2.4 Dimensão das estratégias políticas

A quarta dimensão refere-se aos tipos de estratégia política que podem ser escolhidos pelas empresas. Hillman e Hitt (Hillman e Hitt, 1999) definem três tipos genéricos de estratégia: estratégias de informação, estratégias financeiras e estratégias de construção de base de suporte<sup>11</sup> (Hillman e Hitt, 1999, tradução nossa) (Quadro 2).

---

<sup>11</sup> Traduzido do original *constituent building strategies*

Estratégia	Tática	Características
Estratégias de informação	Lobby	Almeja atingir o decisor político através do fornecimento de informação
	Financiamento de projetos de pesquisa	
	Depoimentos como especialistas em determinado assunto ou questão política	
	Fornecimento de relatórios técnicos ou de opinião sobre questões políticas	
Estratégias de incentivo financeiro	Contribuições para políticos ou partidos	Almeja atingir o decisor político através do fornecimento de incentivos financeiros
	Honorários por palestras de políticos ou ex-políticos	
	Pagamento de viagens e convenções	
	Contratação de pessoas com experiência política e/ou ter membros da firma concorrendo a cargos públicos <sup>12</sup>	
Estratégias de construção de base de suporte	Mobilização da base de empregados, fornecedores, etc.	Almeja atingir o decisor político indiretamente, através do suporte da “opinião pública” e base de eleitores
	Propaganda política	
	Relações públicas	
	Conferências de imprensa	
	Programas de educação “política”	

Quadro 2 - Taxonomia das estratégias políticas

Fonte: Adaptado de Hillman e Hitt (1999)

É interessante notar as diferenças de “objeto” entre os tipos de estratégia: enquanto as estratégias de informação e as estratégias de incentivo financeiro focam no decisor político (quer seja ele legislador, executor, membro de agência regulatória), as estratégias de construção de base de suporte têm como intenção atingir o decisor político indiretamente, através da base do suporte da “opinião pública”, base de eleitores ou outros grupos de pressão (Hillman e Hitt, 1999).

As estratégias financeiras, participação de políticos nos conselhos de administração das empresas e outras formas de “conexões políticas” são foco de estudos empíricos em CPA. Por

<sup>12</sup> Processo conhecido como *revolving door* (Cohen, 1986).

exemplo, Fernandes e Bandeira-de-Mello (2010) apontam que a empresa portuguesa EDP conseguiu vantagens competitivas (entre outros motivos) através da participação de políticos e do governo no conselho da empresa. Lazzarini (2011) explora a “conexão” entre membros dos conselhos de administração entre as empresas brasileiras e da participação do governo brasileiro nestas empresas. Bandeira-de-Mello e Marcon (2005) exploram relação das alianças políticas (medida através de doações de campanha) com o desempenho das firmas em contextos turbulentos. Camilo (2011) analisa o “mix” de algumas de estratégias de conexão política ao longo três eleições e a relação com o desempenho das empresas.

Para efeitos de entendimento dos termos utilizados, deve-se fazer dois parênteses. Primeiramente, apontar que as táticas, como definidos por Hillman e Hitt (1999) não envolvem corrupção e outras atividades ilegais, que são assuntos estudados pela academia, mas que não é o escopo do presente modelo. O segundo ponto é que enquanto o senso comum trata toda e qualquer estratégia ou tática política como *lobbying* (Mancuso, 2004), a classificação de Hillman e Hitt (1999) define *lobbying* como uma entre tantas outras táticas.

Baseando-se nesta taxonomia, Hillman e Hitt (1999) propuseram árvore de decisão para a formulação de estratégias políticas (Figura 2).



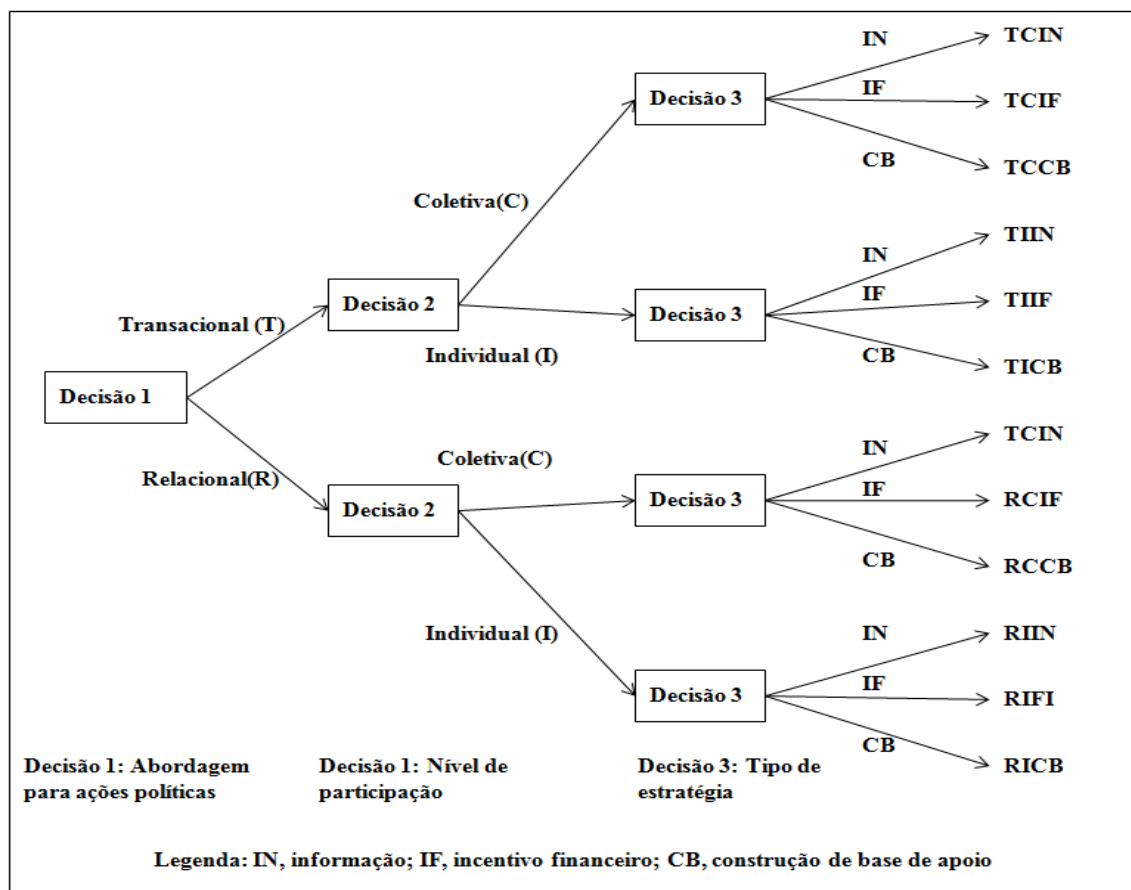


Figura 2- Modelo de decisão para formulação de estratégias políticas

Fonte: Traduzido e adaptado de Hillman e Hitt (1999)

### 2.2.3 Organização e implementação

O terceiro componente do modelo de Hillman *et al.* (2004) é a da organização e implementação de procedimentos, rotinas e estruturas para a efetiva implementação da CPA. No modelo destacam-se dois tópicos. O primeiro é a integração de estratégias políticas com estratégias mercadológicas (Baron, 1995a; b). Baron argumenta que dada a crescente importância das estratégias políticas, da dificuldade em tratar com as forças de “não mercado” (governo, grupos de interesse, ativistas e público em geral) e da complementaridade entre estratégias políticas e competitivas, a lógica dita que ambas as estratégias sejam integradas. A integração de estratégias políticas e competitivas também é proposta por Getz (1997), que prega a integração entre CPA e planejamento estratégico. O segundo aspecto diz respeito a ampliar o alcance da CPA para atores políticos que não os tradicionais alvos de CPA. Os autores destacam que não apenas legisladores e reguladores devem ser alvo de CPA, mas também agências reguladoras e até o poder judiciário (Hillman *et al.*, 2004).

#### 2.2.4 Resultados de CPA

O quarto e final componente do modelo é o de resultados de CPA. Os autores exploram dois tipos de resultados; os resultados de políticas públicas (favoráveis à firma) e os resultados medidos através do desempenho das firmas. Basicamente, os estudos que abordam os resultados em termos de políticas públicas favoráveis são de dois tipos. Os primeiros são estudos de casos detalhados usando fontes históricas para determinar os "vencedores" de questões políticas muito importantes no passado. Outro tipo são os estudos empíricos, que tipicamente tentam estabelecer algum tipo de relação entre uma tática adotada e os resultados favoráveis em termos de políticas públicas. Boa parte dos estudos acaba utilizando as contribuições de campanha e comparando com políticas favoráveis (Hillman *et al.*, 2004).

Entretanto, as métricas de resultados favoráveis em termo de políticas públicas nem sempre são simples de operacionalizar. Em primeiro lugar, porque os ganhos são tanto públicos (Baron, 1995b) quanto assimétricos (Hillman *et al.*, 2004). Algumas firmas escolhem estratégias que prejudicam os rendimentos do setor como um todo, justamente porque são desproporcionalmente menos prejudicadas (Shaffer, 1995). Em segundo lugar, o resultado de uma estratégia política eficiente pode não ficar evidente ao se observar as mudanças ocorridas (na legislação, etc.), estratégias políticas podem justamente ser sucedidas em manter o *status quo*. Como comentam Hillman *et al.* (2004), "*most legislation never makes it to the floor* (p. 852)". Argumento semelhante é defendido por Mancuso (2004). Getz (1997) aponta a necessidade de mais trabalhos empíricos sobre a efetividade em CPA.

Um segundo item do componente de resultados é o desempenho da firma. Enquanto estudos relacionam táticas de CPA com resultados específicos (Claessens *et al.*, 2008; Bandeira-De-Mello e Marcon, 2011), na maioria dos estudos não fica clara a relação explícita entre tática escolhida, desempenho político, mecanismo e de fato um desempenho superior (Hillman *et al.*, 2004).

#### 2.3 Capacidades políticas (*Political Capabilities*)

Hillman *et al.* (2004) articulam que existem duas premissas básicas na maioria dos estudos sobre CPA: o racional de que as firmas escolhem ou não a participação em CPA e que um dos

componentes desta escolha está ligado a fatores firma específicos. Entretanto, os autores acreditam que a distinção conceitual da ligação entre fatores firma específicos e engajamento em CPA ainda é falha, e recomendam que a utilização de construtos baseados nos construtos da visão baseada em recursos (Barney, 1991) e aplicados a CPA, podem ser um dos campos de maior desenvolvimento em CPA.

Bonardi, Holburn e Berg (2006) exploram que os estudos anteriores de CPA já argumentam que importante componente do desempenho das estratégias de não mercado está associado a recursos e capacidades políticas. Bonardi, Hillman e Keim (2005) definem estas capacidades como o conhecimento tácito e não tácito e habilidades que permitem as firmas gerenciar o processo político e alcançar resultados políticos favoráveis. Oliver e Holzinger (2008) enfocam esta questão em termos de capacidades dinâmicas (Teece *et al.*, 1997).

#### 2.4 Aspectos cognitivos da formulação de estratégias

Hillman *et al.* (2004) apontam para a importância da influência gerencial na formulação estratégica, e a necessidade de maiores estudos. Entre as alternativas, indicam a possibilidade de estudos sobre a influência da cognição na formulação de estratégias políticas. Os estudos da influência da cognição e suas perspectivas nos estudos organizacionais remontam da tradição da *Carnegie School* utilizando a teoria de decisão comportamental (na sigla em inglês, BDT) (Narayanan *et al.*, 2011). March e Simon (1958) propuseram que era possível entender uma organização como um fenômeno cognitivo (Porac e Thomas, 2002). Entre os preceitos básicos da aplicação da ciência cognitiva nos estudos organizacionais está a existência de racionalidade limitada e a aplicação de modelos mentais (Fiol e Huff, 1992) na tomada de decisão. Estes por sua vez incorporam vieses cognitivos e simplificação da realidade (Simon, 1955; March e Simon, 1958; Einhorn e Hogarth, 1981; Porac e Thomas, 2002). A perspectiva cognitiva se tornou uma das correntes principais dentro da literatura de processo estratégico (Narayanan *et al.*, 2011).

A utilização desta literatura no campo da estratégia se dá inicialmente nos trabalhos de Schwenk (1984; 1985) que estende as questões de vieses cognitivos, mecanismos de simplificação e heurísticas para o processo de formulação estratégica (Porac e Thomas, 2002). A premissa básica pode ser resumida como: os modelos mentais afetam a percepção, interpretação e escolha por parte dos gestores, e conseqüentemente suas respostas aos

estímulos externos (Porac *et al.*, 1989). Em outras palavras, a perspectiva cognitiva da estratégia enfoca as ligações entre as estruturas cognitivas (Porac e Thomas, 2002) e o processo de decisão em gestão estratégica, relacionadas à formulação e implementação estratégica (Narayanan *et al.*, 2011). Segundo Porac *et al.* (1989), o processo de decisão estratégica ocorre tanto ao nível “material” (efeitos das estratégias escolhidas) como ao nível cognitivo (Figura 3). Estruturas cognitivas incluem as crenças do *top management team*<sup>13</sup> em relação ao ambiente competitivo, estratégia, portfólio de negócios e estado da organização (Porac e Thomas, 2002). A perspectiva da influencia da cognição nas escolhas estratégicas estabelece importância da relação entre estruturas cognitivas e processos cognitivos e as decisões estratégicas das firmas (Narayanan *et al.*, 2011).

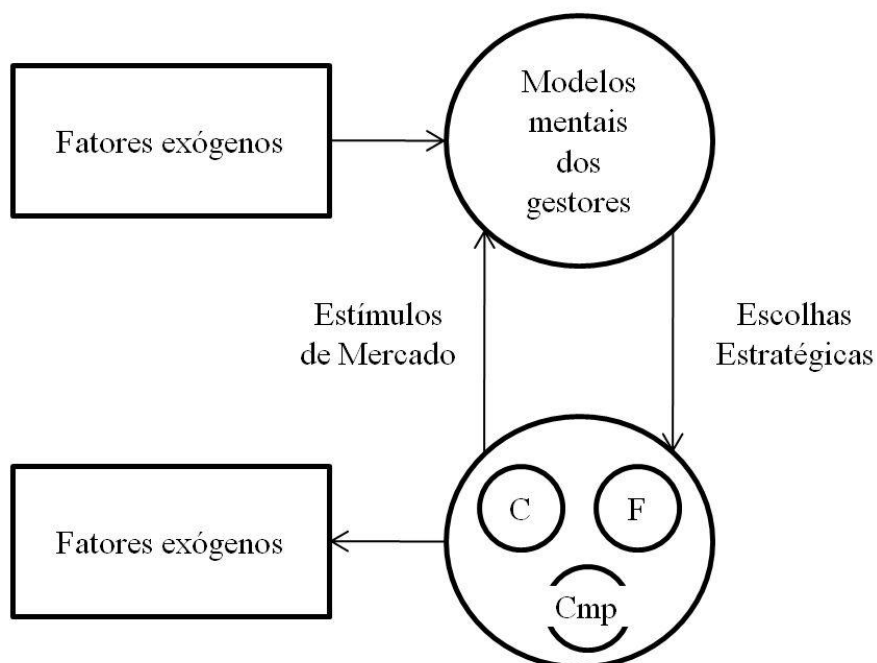


Figura 3 - Influência recíproca no nível material e cognitivo

Fonte: Traduzido e adaptado de Porac *et al.* (1989).

Nota: C=consumidores; F=fornecedores; Cmp=competidores

Os aspectos cognitivos podem ser aplicados em diversas unidades de análise: indivíduos, *top management teams*, organizações propriamente ditas ou comunidades cognitivas (Porac e Thomas, 2002). Enquanto o nível de análise do indivíduo como tomador de decisão é próprio da literatura em cognição, a utilização da cognição é explicada de maneiras diferentes em unidades coletivas. Nos TMT, os modelos mentais coletivos são “alcançados” através de consenso e da criação de lógicas dominantes (*dominant logic*) (Bettis e Prahalad, 1995). Na

<sup>13</sup> Optou-se por manter a expressão original. A sigla em inglês é TMT (top management team)

unidade de análise empresa, pesquisadores enxergam a própria organização como um sistema interpretativo (Daft e Weick, 1984).

Porac *et al.* (1989), propõe a existência de unidade de análise chamada de comunidades cognitivas. Essas se formam em função da repetição da atividade interpretativa; gestores recebem estímulos do ambiente, trabalham estes estímulos com seus modelos mentais e fazem suas escolhas estratégicas que são compartilhadas com outros atores. Devido à repetição das interações com o mercado, dos vieses de seleção de informação e do *sensemaking* (Weick, 1995), cada comunidade “enxerga” os mesmos tipos de “desafios estratégicos” e avalia o sucesso em lidar com estes desafios de maneira semelhante. Acaba ocorrendo um fenômeno semelhante à institucionalização (DiMaggio e Powell, 1983). Esta “institucionalização” ocorre através da utilização de histórias (Weick, 1995), ou seja, através do compartilhamento de histórias os estrategistas criam percepções sobre as decisões estratégicas que funcionam ou não para os problemas estratégicos enfrentados pelas comunidades (Porac *et al.*, 1989) (Figura 4). Criam-se assim as *industry beliefs* que influenciam nas escolhas estratégicas e ações das firmas que compõe a comunidade (Porac e Thomas, 2002). Porac *et al.* (1995) argumentam que as comunidades cognitivas são comparáveis aos grupos estratégicos (Hunt, 1972; Caves e Porter, 1977) no sentido de explicarem diferenças de estratégia dentro de um mesmo setor. A diferença é que enquanto os grupos estratégicos são muitas vezes criticados como sendo uma “criação do pesquisador” (Mcgee e Thomas, 1986), as comunidades cognitivas seriam socialmente construídas, e, portanto “existentes”.

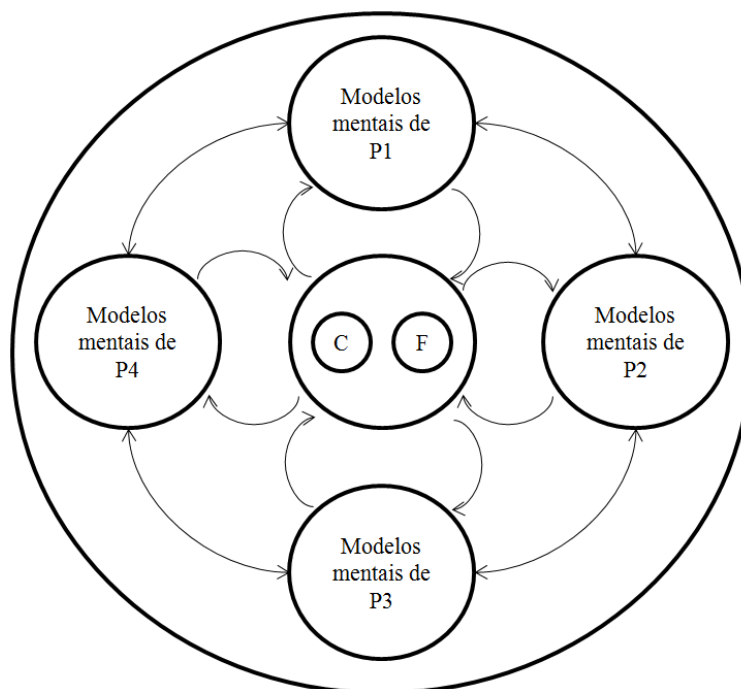


Figura 4 – Processo de compartilhamento de estruturas cognitivas de uma comunidade

Fonte: Traduzido e adaptado de Porac *et al.* (1989).

Nota: C=consumidores; F=fornecedores; Pn = Produtores

Existe discussão sobre a adequação em utilizar-se ferramentas de análise semelhantes para unidades de análise tão distintas como indivíduos, *TMT*, empresas e comunidades. Walsh (1995) já apontava esta questão ao analisar a utilização do referencial de cognição no campo da administração como um todo. Segundo Walsh “[...] *while such research clearly informs our understanding of industry cognitive structure, it represents an individual- or group-level building block our understanding of industry knowledge representation.*” (Walsh 1995, p. 294). Mais recentemente Narayan *et al.* (2011) voltam a discutir a questão, demonstrando que ela ainda existe e que a operacionalização de medidas diferentes para níveis diferentes ainda é uma necessidade. Segundo os autores “[...], *sharply differentiating individual CEO cognitions from TMT or organizational cognition, and organizational from industry, will continue to be challenging; nonetheless, a significant challenge for future work is to sort out measurement approaches at each level.*” (Narayanan *et al.*, 2011, p. 339). Não obstante, a prática do campo de aspectos cognitivos é de restringir a coleta de dados em análises voltadas a unidades coletivas de análise (*TMT*, organização, comunidades de empresas) a indivíduos pertencentes aos mais altos escalões destas empresas (Narayanan *et al.*, 2011).

De acordo com Porac e Thomas (2002) as *industry beliefs* podem ser divididas em três categorias. A primeira categoria é a das crenças sobre as fronteiras de mercado e competição. A pesquisa neste sentido indica que mercados (grupos ou setores) são estruturas que surgem em função do *enactment* (Weick, 1988); ou seja, são fabricações da cognição e ações resultantes. Uma das consequências dos limites comunitários serem socialmente construído e resultantes de processo cognitivo é que os gestores em geral tem uma visão limitada da competição. Gestores em geral apontam um limitado número de competidores (Porac *et al.*, 1989). Esta visão limitada contribui por limitar os estímulos de mercado percebido pelos gestores (que observam as estratégias apenas de um pequeno conjunto de competidores e ignoram as ações estratégicas de empresas fora deste grupo).

Um segundo componente das *industry beliefs* é o que Porac e Thomas (2002) chamam de *industry recipes* (Porac e Thomas, 2002). *Industry recipes* correspondem a lógicas particulares de como competir em determinado mercado. Criam-se formas de competir e modelos de negócio consensuais para a comunidade. Estas *industry recipes* são “auto-reforçadoras” e aceitas sem contestação<sup>14</sup>(Porac e Thomas, 2002, tradução nossa). Uma das consequências *industry recipes* é que apenas um pequeno número de maneiras de competir acaba sendo incorporadas ao cabedal cognitivo destas comunidades. Por exemplo, Porac *et al.* (1995) demonstram que entre os produtores de malhas finas da Escócia, apenas as estratégias voltadas a excelência de produção eram consideradas (em detrimento, por exemplo, a estratégias relativas a *design*). Outra característica das *industry recipes* é que participantes da comunidade que assumam outras formas de competição diferente das *industry recipes* são considerados competidores ilegítimos. As formas de competição com pouca variação são também, portanto, uma forma de justificação e legitimidade social (Porac e Thomas, 2002).

Finalmente, a terceira categoria das *industry beliefs* é a das crenças com relação ao desempenho das firmas de uma comunidade cognitiva. Em geral, a avaliação do desempenho de uma firma é feito através de uma percepção de qualidade do produto produzido ou medida de “qualidade interna”, em contraposição ao uso de outras medidas de desempenho, por exemplo, desempenho financeiro. Esta medida de “qualidade interna” também afeta a percepção quanto à ordenação das firmas de melhor desempenho (reputação), afetando a visibilidade das firmas melhores “classificadas” e, conseqüentemente, afetando as próprias

---

<sup>14</sup> Do original *self-reinforcing* e *taken for granted*

fronteiras das comunidades e suas *industry recipes*. Firms com maior reputação terão maior influência na construção das *industry beliefs* (Porac *et al.*, 1989).

Porac *et al.* (1989) propõe que existe uma interessante dualidade homogeneidade / heterogeneidade nestas comunidades. Por um lado, para ser aceito dentro das fronteiras, uma empresa tem de seguir as *industry recipes*, com o risco de ser vista como ilegítima pelos *stakeholders* de uma comunidade. Por outro lado, a formulação estratégica recomenda estratégias e modelos de negócio únicos e de difícil imitação (Porter, 1996). Idealmente a estratégia de uma empresa não pode ser exageradamente homogênea com as do grupo (para resultar em desempenho superior) nem exageradamente heterogênea, que resulte em ilegitimidade frente aos *stakeholders* daquele que formam aquela comunidade cognitiva (Porac *et al.*, 1989).

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO

Este capítulo apresenta a contextualização do setor sucroalcooleiro, com destaque para as dinâmicas envolvendo o produto etanol (especificamente o etanol carburante, na utilização como aditivo antidetonante e combustível líquido para veículos leves<sup>15</sup>). Apresenta-se o desenvolvimento do setor (histórico e econômico), o histórico das interações institucionais do setor com o governo e histórico dos grupos sociais que interagiram na formação do setor. Apresenta-se também um detalhamento da questão política utilizada como pano de fundo para este estudo (oferta de etanol menor que a demanda interna do produto).

#### 3.1 Antecedentes históricos do setor sucroalcooleiro

##### 3.1.1 Início da produção e domínio da região Nordeste (1500-1880)

O setor sucroalcooleiro tem raízes históricas que remontam ao início da ocupação do Brasil colônia. É um setor com rica história, tendo mais de 500 anos de operações (Leão, 2002). Argumenta-se que a influência do setor é essencial para entender a própria formação do país

---

<sup>15</sup> O bioetanol anidro tem teor alcoólico máximo de 99,3° (INPM) e seu principal uso é a mistura com a gasolina para ser utilizado como aditivo antidetonante (como um dos possíveis substitutos do MTBE [éter metil-terciário butílico], derivado de combustíveis fósseis, mais poluidor que o etanol e potencialmente cancerígeno). O etanol hidratado tem teor alcoólico de 92,6° (INPM) e é principalmente usado como combustível para automóveis (Neves e Conejero, 2010)



(Ferlini, 1984). Mais do que isso, o açúcar se constituiu na base econômica para a implantação dos portugueses (e depois holandeses) no Brasil (Leão, 2002).

O início da atividade se dá em 1532, quando Martin Afonso de Souza planta as primeiras mudas que vieram da Ilha da Madeira, além da instalação do primeiro engenho de açúcar na capitania de São Vicente. Marca-se assim também o início da relação entre o setor e o governo: o setor inicia-se de um impulso de “política pública” para ocupação da colônia, através da instituição da capitania hereditárias (Schwartz, 1985). Após insucesso inicial na instalação da cultura, novos e grandes incentivos financeiros foram dados aos produtores na forma de isenção de impostos (Alvarás 1559 e 1560) (Leão, 2002). A partir do final do século XVI, Pernambuco estabelece-se como principal produtor e mais importante capitania e o açúcar torna-se o principal produto da colônia. Dos 60 engenhos computados em 1570, 50 eram na região nordeste (Schwartz, 1985). Em 1630 a colônia tinha 150 engenhos (Leão, 2002).

A invasão holandesa (1624-1661, que tinha por objetivo dominar as regiões produtoras de açúcar do nordeste) marca o fim do domínio da cultura no cenário econômico da colônia. Após a expulsão dos holandeses, os ativos de açúcar encontravam-se deteriorados. Soma-se a isso o fato de que os holandeses estabelecem bem sucedidas colônias no Caribe (utilizando o aprendizado de 30 anos no Brasil) e o setor entra em grave crise (Ferlini, 1984; Leão, 2002). O governo da colônia tenta a recuperação da cultura através de nova onda de incentivos para a produção, o que não surte efeito, pois os custos brasileiros não eram mais competitivos (sucateamento da indústria no Nordeste e a produtividade das colônias nas Antilhas). No século XVIII (especialmente primeira metade) o foco econômico se volta para a mineração (Leão, 2002).

Em meados dos anos 1840, o Brasil se recupera e detém a liderança de produção de açúcar, com 90% do mercado mundial, navegando na oportunidade de instabilidades políticas econômicas nos produtores da América Central, (Schwartz, 1985). Entretanto a posição de liderança seria seriamente ameaçada a partir do desenvolvimento do açúcar de beterraba na Europa. Em 1880, a beterraba já detinha 50% do mercado de açúcar (com sistema baseado em subsídios). Atormentado por baixas taxas de produtividade, o Brasil termina o século com 8% de participação no comércio mundial, e apenas como quinto maior produtor. O setor viu-se mergulhado em mais uma crise (Leão, 2002).

### 3.1.2 Mudança: de engenho para usinas e emergência da região Centro-Sul<sup>16</sup> (1880 -1929)

Ao final do século XIX o governo do império estabelece série de medidas para a modernização da indústria do açúcar. A ação de modernização iniciou-se em 1875 e teve reflexos e desdobramentos até a década de 30. A operacionalização da ação ocorreu através de empréstimos de juros baixos para a construção de engenhos centrais (que centralizam a operação de transformação de cana de uma região), maiores e mais eficientes. Esta mudança marca uma profunda mudança na estrutura de produção do setor açucareiro: a separação clara entre a atividade industrial e a atividade agropecuária (fornecedores de cana), a utilização de estradas de ferro e transporte mecânico em contraste ao transporte animal, o trabalho livre em substituição ao trabalho escravo e a utilização de equipamentos modernos para a fabricação de açúcar (Leão, 2002). Esta mudança também afeta a geografia da produção e começa a migração da produção para a região sudeste, que viria a ter a liderança só décadas mais tarde (Szmrecsanyi, 1988). O uso do vapor “transforma” os engenhos em usinas (Leão, 2002).

Apesar da multiplicação do número de engenhos centrais pelo país, já em 1880 o setor enfrenta nova crise, em função de flutuações no mercado internacional, falta de cana e inexperiência de novos operadores que (atraídos pelos incentivos) entraram no setor. Entre 1880 e 1930 o açúcar é ultrapassado pelo café na pauta de exportações (Leão, 2002).

### 3.1.3 Intensificação do direcionamento governamental e entrada do álcool<sup>17</sup> no cenário (1929-1945)

No início do século XIX, além das cíclicas crises nos preços do açúcar, os produtores do Nordeste começaram a sofrer com a paulatina mudança dos mercados consumidores para a região sudeste. Em épocas de dificuldade de exportação (ex: primeira grande guerra) os produtores nordestinos não tinham como recorrer a um mercado interno local, devido ao tamanho reduzido do mercado Nordestino. A ineficiência em logística fazia com que as vendas para a região Centro-Sul ficassem comprometidas (Szmrecsanyi, 1988). A conjunção de fatores como superprodução de açúcar nordestino na década de 1920, onda de

---

<sup>16</sup> Os estados da região Centro-Sul são (em ordem de importância de produção de cana-de-açúcar): São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Fonte: ALCOLPAR.

<sup>17</sup> Álcool e Etanol tem o mesmo significado neste trabalho.

superprodução de café sem precedentes, além dos efeitos da crise de 1929 propiciou a subida ao poder de Getúlio Vargas (Leão, 2002). Este representava os interesses das elites agropecuárias, particularmente a do café. Através de Getúlio, se iniciam uma série de programas intervencionistas, solicitados pelos próprios produtores, e no caso do açúcar, principalmente (mas não somente) pelos produtores do Nordeste (Szmrecsanyi, 1988).

Entre as medidas criadas estavam ações para favorecer a produção de etanol em face aos crescentes excedentes de açúcar. Assim, em 1931, se estabelece a obrigatoriedade de adição de 5% de etanol na gasolina, além da isenção de impostos no produto. Outras medidas de apoio aos produtores foram a isenção de impostos na importação de equipamentos e linhas especiais de financiamento no Banco do Brasil. Houve grande aumento no número de destilarias, que passaram a 41 em 1941 (Leão, 2002).

Outro foco da ação do governo era a centralização do planejamento e controle da produção. Para isso cria-se o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (Leão, 2002). Criado em 1933, o instituto controlava as cotas de fornecimento de cana e cotas de produção de álcool e de açúcar. O IAA também controlava a exportação e definia preços, mantendo o controle e equilíbrio (Rodrigues, 2008). O IAA governaria o setor com mão forte por várias décadas, tendo sido extinto apenas em 1990, apesar de ter tido seu poder diluído com o advento do Proálcool (Shikida e Bacha, 1999). Outra das medidas do IAA foi a instituição do estatuto da lavoura canavieira, que tentava, através da obrigatoriedade da utilização de 50% de cana de fornecedores terceirizados, eliminar focos de tensão social fortalecendo pequenos produtores.

O início da segunda guerra mundial traz ainda mais ímpeto para a consolidação do álcool como substituto a gasolina. A dificuldade de importação de petróleo faz com que o percentual de mistura de álcool na gasolina chegue a 62% no período (Leão, 2002). Os incentivos para a produção dados pelo governo são: reserva da produção de cana de açúcar para produção “direta” de álcool (até então a maioria do álcool, era produzido do melaço, um subproduto da produção de açúcar), preços mínimos atrativos para o produto. Apesar dos incentivos, a produção demora a subir, em função da melhor atratividade do mercado de açúcar (Szmrecsanyi e Moreira, 1991). Eventualmente a produção de álcool cresceu e o Brasil já ocupava a sexta posição no ranking dos produtores de álcool. O sucesso do produto despertou interesse de uma substituição permanente da gasolina pelo “carburante nacional”. A ideia foi refutada pelo IAA em 1943, que argumentava que a uma possível retaliação americana a

taxações sobre a importação de gasolina poderia afetar as exportações de café. Além disso, a arrecadação de impostos sobre a gasolina era substancial e o álcool subsidiado, sem impostos. Com o fim da segunda grande guerra, a importação de gasolina foi regularizada e a mistura de álcool na gasolina foi gradativamente abandonada (Leão, 2002). O IAA tenta continuar incentivando a produção do anidro, mas os preços baixos do petróleo somados aos interesses contrários de Petrobras, que começava a implantar suas primeiras refinarias (no início dos anos 50), sepulta a iniciativa. A produção de anidro cai de um pico de 76 mil m<sup>3</sup> na safra 1942/43 para 26 mil m<sup>3</sup> na safra 1945/1946 (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

### 3.1.4 Mudança da produção do Nordeste para o Sudeste e o surgimento dos “usineiros italianos”

A consolidação da região sudeste é causada por uma série de fatores e oportunidades. Estes se iniciam em 1929 com a crise da cultura cafeeira. Como resultado desta crise, existe a liberação de capitais que passam a ser empregados na cultura sucroalcooleira. A crise do café causa uma série de bancarrotas de produtores do produto. Seus ativos, especialmente terras, acabam sendo adquiridos pelos produtores de açúcar. Outro fator importante foi o natural crescimento econômico da região Sudeste, que acaba se tornando o principal mercado consumidor do Brasil. A menor produtividade do Nordeste (em função de menores investimentos, e de unidades com menor escala de produção) somada aos maiores custos logísticos, tirava a competitividade do açúcar nordestino. O golpe final para a competitividade dos estados do Nordeste vem com a eclosão da segunda guerra e a diminuição da oferta de transporte marítimo (em função da guerra de submarinos promovida pelos alemães) entre o norte e o sul (este modal era o mais representativo na década de 40). Existe falta de produto no Sudeste o que incentiva os produtores paulistas a aumentar a produção e capturar este mercado. Finalmente a exportação do Nordeste para Europa e EUA também era prejudicada pela falta de transporte marítimo (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

A produção de São Paulo continua crescendo no final da década de 50, especialmente com a ampliação de pequenos engenhos que haviam sido estabelecidos para suprir as demandas de açúcar criadas pela falta de frete marítimo. Finalmente ao longo dos anos 50 a produção de cana de açúcar no Sudeste passa a produção do Nordeste. Eventualmente São Paulo se consolidará como o maior produtor a partir de meados da década de 50 (Szmrecsanyi e Moreira, 1991) (Tabela 1).

Tabela 1 - Evolução da distribuição regional da produção brasileira de cana (%)

Estados e regiões	Safra 1946/47	Safra 1956/57	Safra 1966/67	Safra 1976/77	Safra 1986/87
Rio Grande do Norte	0,61	0,90	0,68	0,82	1,57
Paraíba	3,06	2,16	1,66	1,79	2,71
Pernambuco	30,45	28,98	19,99	18,03	11,32
Alagoas	10,37	8,73	9,49	16,5	13,28
Sergipe	3,69	2,27	1,1	0,93	0,93
Bahia	4,86	2,83	1,39	0,71	0,63
Outros	0,29	0,17	0,21	0,48	0,83
<b>Total Nordeste</b>	<b>53,33</b>	<b>46,04</b>	<b>34,52</b>	<b>39,26</b>	<b>31,27</b>
Minas Gerais	4,08	3,31	4,28	3,66	4,53
Rio de Janeiro	15,96	12,78	9,61	6,16	3,74
São Paulo	24,28	34,66	47,18	47,05	50,28
Paraná	0,95	2,42	2,77	2,61	4,79
Mato Grosso	0,25	0,13	0,07	0,09	2,18
Goiás	0,08	0,06	0,22	0,28	2,11
Outros	1,07	0,60	1,35	0,89	1,10
<b>Total Centro-Sul</b>	<b>46,67</b>	<b>53,96</b>	<b>65,48</b>	<b>60,74</b>	<b>68,73</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Adaptado de Szmrecsanyi e Moreira, 1991

Além da mudança geográfica, uma mudança social também entra em curso neste período. Existe uma mudança no grupo social dominante no setor. Ele passa a ser o grupo dos imigrantes italianos. Estes eram em geral da segunda geração de imigrantes, que tentavam a vida no novo país (“fazer a América”). Começavam como colonos (que foram os substitutos da mão de obra escrava, base da indústria açucareira no século XIX (Avó, 2008)) e chegaram a proprietários de terras e de unidades industriais (Campos, 2002).

Campos (2002) atribui o sucesso empresarial deste grupo a algumas características peculiares. Em primeiro lugar, a existência de espírito empreendedor nestes indivíduos. Segundo Campos (2002) é marcante a habilidade de leitura do ambiente e de oportunidades. Com a crise do café no final da década de 20, produtores tiveram que entregar suas terras ao Banco do Brasil, avalista principal das operações de café da época. O banco acabou por acumular quantidade de terras paulistas e decidiu negociá-las, sendo os colonos italianos grandes compradores deste processo (Avó, 2008). Uma segunda característica apontada é o das relações estreitas entre membros da comunidade. Campos (2002) relata que era comum o auxílio entre os familiares na construção dos negócios. Também relata que as famílias se confundiam na

condução dos negócios (associação entre Mario Dedini e Pedro Ometto para montar a usina Costa Pinto), quer pelo auxílio prestado ao conterrâneo (por exemplo, Mario Dedini ajudando a financiar o começo das atividades dos Zanin), que pelos laços de sangue de casamentos entre famílias (João Marchesi casa-se com a filha de seu patrão e se torna produtor; segundo a autora, isso seria improvável na estratificada sociedade pernambucana).

Finalmente, Campos (2002) identifica como característica marcante para o sucesso do grupo a habilidade de transformar os incentivos estatais em oportunidades de crescimento para os negócios. Exemplo desta habilidade é a realização das oportunidades nos leilões de terra de produtores de café. Outro exemplo colocado pela autora:

Eles souberam fazer uso da legislação vigente, como por exemplo, do Decreto n. 22. 981, que lhes possibilitou a expansão das quotas de produção, numa época de limitação, e, lhes permitiu a isenção de impostos ou taxas de qualquer natureza, federais, estaduais ou municipais, porque, a maioria deles, se tornou proprietários de engenhos e fabricantes e aguardente. Também, rezava esse Decreto, que a partir da data da sua publicação, não poderia ser montada em território nacional, nenhuma nova usina, engenho, banguê, sem a autorização do IAA. Os italianos se beneficiaram desse artigo, adquirindo fazendas, preferencialmente, que já possuíssem engenhocas instaladas. (Campos, 2002, p. 202)

Outra característica importante deste grupo social é o “territorialismo”, caracterizado pela ampliação e controle dos territórios, suas próprias propriedades ou as unidades produtoras independentes no raio de suas usinas. Segundo Avó (2008):

O terceiro tópico corresponde ao foco histórico das famílias controladoras nas atividades de produção agrícola e industrial, sob uma perspectiva expansionista, configurando uma diretriz marcante das empresas do ramo: de crescer e dominar os elos agrícola e industrial, com impacto inercial ainda presente nas decisões das atuais gerações controladoras dos negócios familiares do setor.” (Avó, 2008, p. 106)

Este “territorialismo” apresenta-se no linguajar deste grupo social, mesmo nos tempos atuais. Comentando sobre a tentativa da Cosan de Rubens Ometto em adquirir a usina Vale do Rosário, fundada pelos Ometto e nas mãos da família Junqueira Franco, o usineiro Cícero Junqueira Franco afirmou “[...] admiro o Rubens Ometto, mas não gosto que invadam meu território porque sou galo de briga.”(Attuch e Stefano, 2007).

Assim, nomes significativos para o setor como Ometto, Biagi, Carollo, Bellodi, Ruette (Avó, 2008), Balbo, Marchesi, Zanin (Campos, 2002), Annichio, Bellodi, Brunelli, Colombo, Frascino, Furlan, Malzoni, Morganti, Pilon, Quagliato e Zillo (Gordinho, 2010) têm a origem de seus negócios atrelados aos acontecimentos das décadas de 30 (Gordinho, 2010).

A representatividade deste grupo social continuou ao longo da evolução histórica do setor e ainda hoje é importante. Os Ometto e Biagi estiveram diretamente envolvidos na criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) da década de 70. Em 2001, as empresas das famílias italianas representavam 56% da cana processada nos maiores grupos da região Centro-Sul (Quadro 3).

Grupo	2000/2001	1992/1993	Família/Controlador	Região
Cosan	12.001	6.128	Ometto Rubens(I)	SP
Santa Elisa	8.511	6.860	Biagi(I)	SP
São Martinho	7.463	5.532	Ometto João, Nelson, Luiz(I)	SP
Zillo Lorenzetti	7.431	8.173	Zillo(I)	SP
Da Barra	5.807	6.286	Ometto Orlando(I)	SP
Açucareira Corona	4.747	3.446		SP
Nova América	4.684	2.480	Resende Barbosa	SP
Alto Alegre	4.556	2.138	Junqueira/Figueiredo	PR
São João	4.305	3.685	Ometto José(I)	SP
Vale Do Rosário	4.162	2.836	Junqueira Franco	SP
Santa Terezinha (Usaçucar)	3.846	1.261	Meneghetti	PR
Usinas Itamarati	3.678	768	Moraes	MT
J. Pessoa	3.662	440	Pessoa	Sudeste
Virgolino de Oliveira	3.551	3.682	Ruette(I)	SP
Dedini	3.071	2.294	Dedini(I)	SP
Béghin-Say (Tereos)	2.943	2.116	Tereos (França)	SP
Naoun	2.765	1.665	Naoun	GO
Atalla	2.342	1.261	Atalla	SP
Nelson Cury (Grupo Diné)	2.206	2.081	Cury	SP
Coinbra/Louis Dreyfus	1.931	-	Louis Dreyfus (França)	SP
Total 20 Maiores	93.662	63.132		
<b>Total Famílias “Italianas”</b>	<b>56%</b>	<b>68%</b>		

Quadro 3 - Evolução da participação de grupos controlados por famílias de origem italiana no processamento de cana na região Centro-Sul

Fonte: Adaptado de (Leão, 2002)

Nota: (I) = Família de origem italiana e atuação principal em São Paulo

### 3.1.5 Desenvolvimento do setor, superprodução e Proálcool (1950-1990)

Com o final da guerra, o Brasil tenta se reinserir no mercado de açúcar mundial. Sob o forte controle do IAA, a década de 50 é marcada por desencontros no planejamento e fortes subsídios para a exportação, que era totalmente controlada pelo IAA (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

Na década de 60 o evento marcante foi o declínio da produção cubana de açúcar, que abriu oportunidades para que outros produtores tomarem o lugar dos então líderes. O IAA cria um setor de exportação. Entre 1961 e 1971 a exportação cresce 106% frente aumento de 50% na produção e 38% de crescimento de consumo interno. Os produtores preparam documento onde preveem o domínio do mercado de açúcar e solicitam financiamento para 50 novas usinas. Desta petição surge o Plano de Expansão da Indústria Açucareira, que começa a ser implementado no início da década de 1960. Entretanto a partir de 1964 existe crise de superprodução e os preços entram em declínio (Szmrecsanyi e Moreira, 1991) (Gráfico 1).

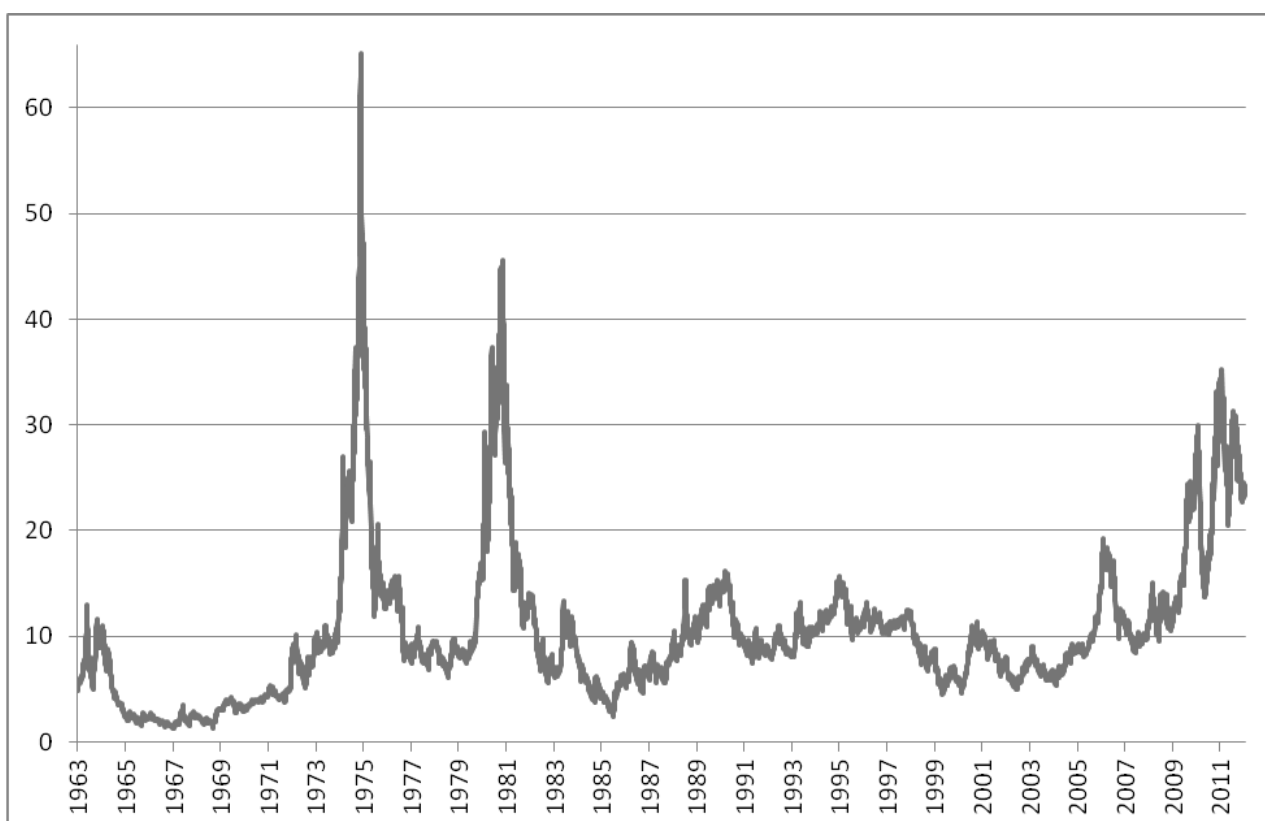


Gráfico 1 - Preços nominais internacionais de açúcar – açúcar cru nr. 11 – ICE (centavos de dólar por libra peso) – 1963-2012

Fonte: Bloomberg



Como resposta aos preços decrescentes e ao aumento da importância das exportações de açúcar, o IAA desenvolve três novos programas de incentivo a partir de 1971: o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (PLANALSUCAR), o Programa de Racionalização da Indústria Canavieira e o Programa de Apoio a Indústria Canavieira. O primeiro, focado no desenvolvimento de novas variedades de cana; o segundo e o terceiro tinham por meta promover o crescimento de unidades e regiões produtivas mais eficientes (Szmrecsanyi e Moreira, 1991). Quarenta e três usinas foram consideradas ineficientes e fechadas e suas cotas transferidas para outras unidades. O resultado do programa permitiu um aumento de capacidade de 5,4 milhões de toneladas em 1971/1972 para 11,4 milhões de toneladas em 1978 (Leão, 2002). Estes programas puderam ser financiados pelo aumento das exportações e recuperação de preços a partir de 1971. O IAA retinha as diferenças entre preços de exportação e pago aos produtores (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

Paralelamente o mundo (e o Brasil) enfrentava o primeiro choque do petróleo. Em 1973 os países produtores de petróleo iniciam os embargos, limitando o comércio com nações “amigas”. A partir de 1975 as nações produtoras através da OPEP e especialmente o Xá da Pérsia promovem aumentos no preço. O petróleo que era importado por cerca de US\$3/barril passaria a cerca de US\$13 em 1974 (Leão, 2002) (Gráfico 2). Em 1973 o país gastava cerca de US\$ 600 milhões com importação de derivados; em 1974 foram aproximadamente US\$ 3 bilhões anuais (Leão, 2002).



Gráfico 2 - Evolução dos preços nominais do petróleo (US\$/barril) – 1946-2012

Fonte: Inflation Data e Bloomberg

Nota: (WTI Cushing Oil)

A partir de 1973 o país começa a procurar alternativas para a demanda por petróleo, como a exploração de xisto, racionamento de combustíveis e aumento da mistura de álcool na gasolina. O IAA institui norma controlando o melação residual (que poderia ser usado para fabricação de álcool), porém sem efeitos esperados, pois os produtores recebiam melhores remunerações das indústrias químicas e farmacêuticas e da exportação, devido à subida dos preços do açúcar a partir de 1973 (Leão, 2002).

O governo tenta então incrementar outras fontes alternativas. Um dos projetos foi o aumento da prospecção de petróleo via Petrobras. Para materiais alternativos, o governo lança três programas: o Proóleo (óleo combustível vegetal), Procarvão e Proálcool. Apenas o Proálcool decolou. Dentre as causas de sucesso do programa estão a existência da tecnologia e a crise do setor açucareiro a partir de agosto de 1974, que atraiu os produtores para a oportunidade (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

O Proálcool descende de iniciativa encaminhada ao governo, ainda em 1974, chamado “A fotossíntese como fonte energética”. Entre os proponentes estavam os produtores paulistas das famílias Ometto, Biagi (italianos) e Junqueira Franco, Resende Barbosa e Manolescu<sup>18</sup>. Também encabeçavam a iniciativa Lamartine Navarro Júnior, Presidente da Associgás (Associação Brasileira de Gás Liquefeito de Petróleo)<sup>19</sup> e o Presidente da Coopersucar, Wolney Atalla. (Leão, 2002). É importante notar como os laços sociais moldaram esta iniciativa: os produtores paulistas eram “representados” pelos Ometto e Biagi. Outros grandes produtores de São Paulo eram “representados” pelos Junqueira Franco e Resende Barbosa. Cícero Junqueira Franco era colega de faculdade de Lamartine Navarro Junior. Wolney Atalla, Shigeaki Ueki (ministro das Minas e Energia) e o General Geisel (presidente do país) haviam trabalhado na Petrobras e eram amigos próximos. Atalla ainda tinha bom relacionamento com João Camilo Penna (Ministro da Indústria e Comércio, que viria a ser o gestor do Programa) e Ângelo Calmon de Sá, Presidente do Banco do Brasil (Leão, 2002; Biodieselbr.Com, 2005; Gordinho, 2010). O programa só saiu do papel, entretanto após uma visita fortuita de Geisel ao Centro Tecnológico Aeroespacial, onde é convencido da viabilidade do combustível. Pode-se dizer que o lançamento do Proálcool definitivamente sedimenta a mudança do foco de poder “setorial” do Nordeste para o Centro-Sul (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

O programa é lançado em 1975. A meta do programa é a produção, até 1980 de três bilhões de litros de álcool anidro, que seria misturado à gasolina até o limite técnico de 20%. Como incentivos, o programa também estabelece paridade de preço do álcool com o açúcar e garantia de compra pela Petrobras, e uma série de linhas de financiamento, incentivos creditícios e fiscais. O programa também incentiva o aumento da área de cana plantada e a instalação de destilarias autônomas (voltadas para produção de álcool). A operacionalização do programa demora em acontecer e este só realmente decola em 1976 (Shikida e Bacha, 1999; Leão, 2002; Gordinho, 2010).

Entre 1975 e 1980, o programa investe aproximadamente US\$ 1 bilhão, sendo 75% destes recursos públicos. Estes recursos foram usados em 209 projetos, a maioria destinada às áreas tradicionais de cultivo. Nesta fase, Shikida e Bacha (1999) apontam que os grandes

---

<sup>18</sup> É interessante notar que as famílias Ometto, Biagi, Junqueira Franco e Resende Barbosa ainda estão participando do centro da representação política do setor, com cadeiras no Conselho da UNICA.

<sup>19</sup> Apesar da relação com a ASSOCIGÁS, Navarro Júnior era um grande especialista em álcool (Biodieselbr.Com, 2005).

beneficiários do programa foram os estabelecimentos tradicionais do setor. O sucesso do programa, segundo estes autores, deve-se a orquestração de interesses de diversos grupos. Os interessados mais óbvios eram o governo (para economia de divisas) e produtores (benefícios econômicos). Shikida e Bacha (1999) apontam que os fornecedores de equipamentos tiveram também força decisiva, pois queriam continuar com os crescimentos observados à época do milagre econômico. Existiam, entretanto forças contrárias. A Petrobras, apesar de disponibilizar sua estrutura para distribuição do produto, era contrária ao programa, especialmente em função de distribuição de parte do ônus do programa para empresa. A própria indústria automobilística não se interessou pelo programa nesta fase, guiada principalmente pela incerteza sobre a continuidade do programa (Szmrecsanyi e Moreira, 1991; Shikida e Bacha, 1999). A implementação do programa foi parcialmente um sucesso. Houve aumento das quantidades produzidas, e a produção ficou próxima para a meta de 1980 (Tabela 2).

Tabela 2 - Evolução da produção brasileira de cana-de-açúcar e etanol, 1973-1980

Safra	Área Cana Hectares	Quantidade Colhida (ton)	Produção Acúcar (ton)	Exportação Acúcar (ton)	Produção Álcool Anidro (m3)	Produção Álcool Hidratado (m3)	Produção Álcool Total (m3)
1973 / 1974	1.644	75.839	6.682.920	2.302.680	306.215	359.763	665.978
1974 / 1975	1.721	74.509	6.720.600	1.729.620	216.528	408.457	624.985
1975 / 1976	1.933	68.513	5.887.560	1.252.380	232.621	323.006	555.627
1976 / 1977	2.032	87.827	7.208.220	2.485.980	300.340	363.682	664.022
1977 / 1978	2.176	104.634	8.307.600	1.924.620	1.176.948	293.456	1.470.404
1978 / 1979	2.369	109.714	7.342.440	1.941.600	2.095.597	395.006	2.490.603
1979 / 1980	2.498	117.324	6.646.200	2.661.900	2.713.360	683.095	3.396.455
1980 / 1981	2.767	132.069	8.100.300	2.670.060	2.104.027	1.602.348	3.706.375

Fonte: Adaptado de Szmrecsanyi e Moreira (1991).

O programa tem novo impulso a partir de 1979 e o segundo choque do petróleo. As cotações do petróleo rapidamente sobem para a faixa de US\$ 35-40 (Gráfico 2, p.39). Os impactos econômicos foram importantes. Houve aumento dos juros internacionais e o Brasil entrou em recessão já em 1981 (Leão, 2002; Gordinho, 2010).

Até então o Proálcool tinha destinos indefinidos. O governo Figueiredo propõe a continuidade e ampliação do programa. Houve grande disputa política pelo controle desta segunda fase do programa (Petrobras, Ministério da Agricultura e o das Minas e Energia); após intensa disputa

a gestão do programa acaba nas mãos do Ministério da Indústria e Comércio dirigido por Camilo Penna. Este controle pelo Ministério marca a diluição do poder do IAA, que não viria a recuperá-lo até sua extinção em 1990 (Leão, 2002; Gordinho, 2010).

Esta fase tem maior alavancagem que a primeira. A nova meta para o programa era de 10,7 bilhões de litros para o ano de 1985. Decide-se pela produção e promoção do álcool hidratado como um substituto para a gasolina. Entre as medidas para estímulo da adoção do carro a álcool, estava a redução de impostos. Também se fixa uma paridade entre o preço da gasolina e o preço do álcool hidratado na bomba, de 65%. Estabelece-se a mistura de 22% de álcool anidro a gasolina. O programa também aumenta a ênfase na implantação de destilarias autônomas, ao contrário da fase anterior, onde existia aproveitamento de capacidade ociosa. Novamente a Petrobras é utilizada como operadora do sistema, continuando com sua responsabilidade de distribuição do produto, mas também assumindo parte dos custos de estocagem (Shikida e Bacha, 1999; Leão, 2002).

Shikida e Bacha (1999) apontam que a orquestração dos interesses foi muito mais forte nesta fase do programa, daí seu ímpeto. Fornecedores de equipamentos, produtores de álcool e o governo continuavam com interesses semelhantes aqueles apresentados na primeira fase. Para o governo o programa era também uma oportunidade de incentivo a recuperação econômica. Shikida e Bacha (1999) apontam que mais dois grupos de interesse começam a apoiar maciçamente o programa. Um destes grupos era o de consumidores, que poderiam se apropriar de benefícios econômicos na compra e consumo do álcool hidratado. O outro era a indústria automobilística, que havia sofrido com os efeitos da recessão; as vendas de automóveis caíram de 960.000 unidades em 1980 para 580.000 unidades em 1981. O álcool também representava uma alternativa para a continuidade da política “rodoviarista” de desenvolvimento brasileiro (Shikida e Bacha, 1999).

Dada a maior amplitude do programa, também se intensificam os investimentos. Foram investidos aproximadamente US\$ 5 bilhões (incluindo US\$ 500 milhões do Banco Mundial), sendo 56% de capital público e 44% de capital privado. Enquanto os estados tradicionais conseguem assimilar a maior parte dos recursos, novas “fronteiras” começam a se desenvolver, como por exemplo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Shikida e Bacha, 1999). O programa foi bem sucedido em estimular o crescimento da produção de álcool, especialmente o do tipo hidratado, e a venda do carro a álcool (Tabela 3 e Tabela 4).

Tabela 3 - Evolução da produção brasileira de cana-de-açúcar e etanol, 1979-1986

Safra	Área Cana Hectares	Quantidade Colhida (ton)	Produção Acúcar (ton)	Exportação Acúcar (ton)	Produção Álcool Anidro (m3)	Produção Álcool Hidratado (m3)	Produção Álcool Total (m3)
1979 / 1980	2.498	117.324	6.646.200	2.661.900	2.713.360	683.095	3.396.455
1980 / 1981	2.767	132.069	8.100.300	2.670.060	2.104.027	1.602.348	3.706.375
1981 / 1982	2.920	133.286	7.933.500	2.788.260	1.453.098	2.787.025	4.240.123
1982 / 1983	3.362	166.856	8.857.140	2.800.020	3.549.705	2.273.634	5.823.339
1983 / 1984	3.611	197.377	9.086.100	3.039.480	2.469.443	5.394.768	7.864.211
1984 / 1985	3.878	202.618	8.848.860	2.608.680	2.102.585	7.148.967	9.251.552
1985 / 1986	4.165	227.185	7.819.260	2.554.500	3.201.271	8.619.169	11.820.440
1986 / 1987	3.951	227.876	8.157.180	2.424.060	2.168.301	8.369.083	10.537.384

Fonte: Adaptado de Szmrecsanyi e Moreira (1991).

Tabela 4 - Vendas de veículos no Brasil (unidades)

Ano	Movidos À Álcool Unidades	Movidos à Gasolina Unidades	Movidos à Diesel Unidades	Participação do Álcool no Mercado (%)
1978	-	797.942	-	-
1979	2.271	826.462	-	0,27
1980	226.352	566.676	-	28,54
1981	128.679	318.929	-	28,75
1982	211.761	344.468	-	38,07
1983	538.401	70.098	-	88,48
1984	503.565	28.670	-	94,61
1985	578.177	23.892	-	96,03
1986	619.290	53.094	-	92,10
1987	387.176	23.084	-	94,37
1988	492.010	64.735	-	88,37
1989	345.596	220.984	-	61,00
1990	70.250	462.470	71	13,19

Fonte: Adaptado de Leão (2002).

A partir de 1986 o programa entra em um compasso de desaceleração que culminara com a crise de desabastecimento de 1989 e eventualmente com o fim do programa. O principal fator foi a queda nos preços do petróleo a partir de 1986, com preços se estabilizando na casa dos US\$15. A piora das contas pública durante a década de 1986 foi outro fator que contribuição para a perda de *momentum do programa*. Existia a necessidades de cortes e com o decréscimo

do preço do petróleo, ficava difícil justificar o programa. Finalmente, existia grande pressão (hiper) inflacionária à época. Um dos artifícios utilizados então pelo governo foi do controle das tarifas e preços controlados (entre eles os preços do álcool e da gasolina). Em épocas de hiperinflação, isso era executado ao não se reajustar rapidamente os preços (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

Shikida e Bacha (1999) argumentam que houve (des)orquestração dos grupos de interesse que acabou levando ao fim do Programa, principalmente a partir de 1988. Além das dificuldades financeiras, que mina o apoio a incentivos deste tipo por parte da sociedade, a passagem para um governo democrático dá menos legitimidade para grandes programas que não tiveram discussão social. Além disso, a constituição de 1988 aumentava o poder do Congresso e diminuía as características intervencionistas do governo brasileiro (Barros e Moraes, 2002). Entre 1985 e 1990 são investidos cerca de US\$ 0,5 bilhão no Proálcool (39% público, 61% privado) (Shikida e Bacha, 1999).

Os produtores são afetados pelo controle de preços sobre o etanol. O baixo nível de investimentos “indica” que perspectiva de remuneração do produto não justificava novos investimentos. De fato, os preços reais do produto caíram 50% entre 1980 e 1989 (Leão, 2002). A produção de álcool no período foi menor que o consumo desde o ano 1986 (Tabela 5).

Tabela 5 – Evolução da produção e consumo de etanol e da produção de açúcar

Safra ou Ano	Produção Anidro Milhões (l)	Produção Hidratado Milhões (l)	Produção Álcool Milhões (l)	Consumo Anidro Milhões (l)	Consumo Hidratado Milhões (l)	Consumo Álcool Milhões (l)	Produção Açúcar (000) (t)
1985/86	3.200	8.621	11.821	2.213	6.762	8.974	7.819
1986/87	2.163	8.353	10.516	2.426	8.760	11.186	8.152
1987/88	1.984	9.470	11.454	2.012	8.983	10.995	7.983
1988/89	1.726	9.987	11.713	1.974	10.128	12.102	8.070
1989/90	1.452	10.429	11.881	1.333	10.615	11.947	7.214
1990/91	1.289	10.494	11.783	1.873	9.900	11.772	7.365
1991/92	1.987	10.765	12.752	1.756	10.031	11.787	8.604

Fonte: Adaptado de Shikida e Bacha (1999)

Não se vê um aumento da produção de açúcar. Ao contrário, o percentual de cana-de-açúcar destinado para etanol subiu nesta época (Gráfico 3).

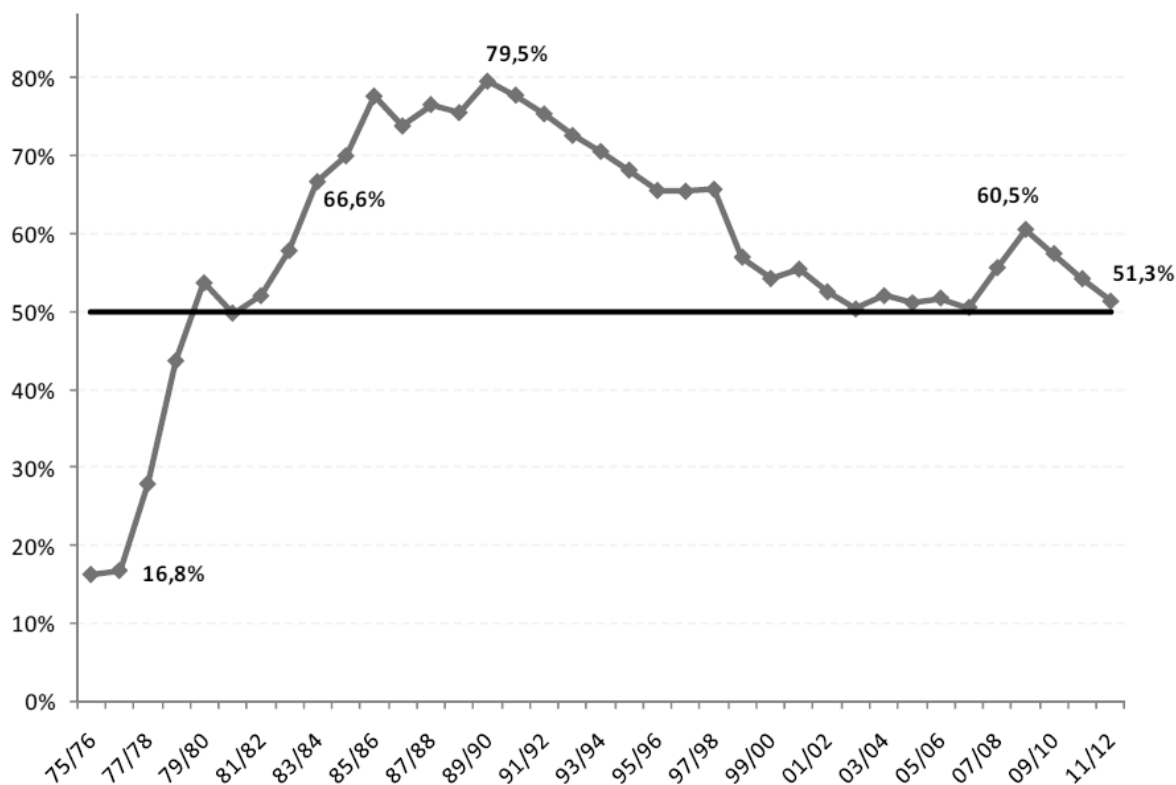


Gráfico 3 - Evolução do percentual de cana-de-açúcar destinado à produção de etanol

Fonte: Adaptado de Nastari (2011).

Devido a níveis de produção menores do que o consumo, o país caminhou para o desabastecimento e racionamento de etanol, que aconteceu em 1989 e 1990. A soma de falta de confiança no abastecimento do álcool, o aumento gradativo dos preços relativos do álcool hidratado (a relação entre o preço do álcool e o da gasolina elevou-se para 64,5% em 1979, e para 80% em meados da década de 90) e o fim do incentivo de IPI para a compra de carros movidos a etanol decretou o abandono do apoio do grupo dos consumidores finais (Shikida e Bacha, 1999).

Outro grupo que abandona seu apoio ao programa é o das montadoras. Em primeiro lugar, em função da queda de vendas dos veículos a álcool, fruto das incertezas sobre o abastecimento. O percentual de carros a álcool cai de seu pico de 89% em 1987 para 12% em 1990 (Leão, 2002). Além disso, o grupo das montadoras estava interessado em capturar as vantagens oferecidas pelo projeto do carro popular em 1990. Limitações técnicas impediam que os



motores 1.0 (necessários para o programa) fossem movidos a etanol (Szmrecsanyi e Moreira, 1991).

Finalmente, a posição da Petrobras também contribuiu para o fim do programa. O governo utilizava a Petrobras como instrumento de equalização e operacionalização dos subsídios ao álcool. Isso se operacionalizava através de venda de álcool para as distribuidoras por preços menores que os de custo. Além disso, a entrada de grandes volumes de etanol hidratado perturbou o mix de preços que a Petrobras praticava no país, “subsidiando” o diesel e colocando a contrapartida nos preços da gasolina. Szmrecsanyi e Moreira (1991) apontam que as finanças da Petrobras chegaram a ficar “combalizadas”. Finalmente, em 1990, ficavam prontas as primeiras unidades da empresa que produziam MTBE, que era um concorrente direto do etanol anidro em seu papel de antidetonante (Leão, 2002).

A mudança dos agentes externos (preço do petróleo) e da orquestração dos grupos de interesse permite explicar o fim do programa. Ainda assim existiam os que defendessem a continuidade do Programa. Camilo Penna, ex-Ministro das Minas e Energia apontava que o saldo do Proálcool era positivo. O programa havia gerado economias de US\$ 12 bilhões de dólares em substituição para importações além de evitar que a recessão de 1980-1983 fosse muito pior (Leão, 2002). O programa não tem um fim “institucional” e de fato ficam operando pequenos anexos em diversos órgãos do governo até pelo menos 1996 (Shikida e Bacha, 1998; Gatti Jr., 2010).

### 3.1.6 Nova realidade Institucional e desregulamentação e setor em crise (1990-1997)

Este período marca um novo arranjo institucional para o setor. Leão (2002) coloca que até o período intervencionismo estatal no setor só não predominou no Brasil durante o Império e no início do regime republicano. Graças ao fim do incentivo ao Proálcool e as mudanças sociais e políticas no país, o setor teve de enfrentar uma nova configuração das arenas decisórias e novos atores políticos (Barros e Moraes, 2002).

Uma série de transformações sociais e políticas levaram a mudanças institucionais que afetaram não somente o setor sucroalcooleiro. A mudança para o regime democrático e a nova constituição de 1988 e a mudam a configuração da coordenação política e econômica. Aumenta o poder político do Congresso e o papel do estado se altera para características de

menor intervenção. Concomitantemente assume um Presidente com propostas de liberalização da economia (Collor, 1990). Para o setor sucroalcooleiro, isto significa que uma série de papéis de coordenação e planejamento, antes desempenhados pelo estado, agora devem ser executados pelos agentes da cadeia de valor. Aumentando o vácuo institucional, em 1990 se extingue o IAA (Barros e Moraes, 2002)

A partir de 1996, uma série de medidas consolida a desregulamentação do setor. Existe também a alteração da estrutura de distribuição, com o fim do monopólio da Petrobras na distribuição de combustíveis. Finalmente, em 1997 ocorre a liberação dos preços do produto. Influenciado por altos estoques (2,3 bilhões de litros), os preços despencam de R\$0,41/litro para R\$0,16/litro. O setor sofre resultados ruins por pelo menos três anos (1997-2000) (Leão, 2002). Para Shikida e Bacha (1999), o Estado sai de maneira muito abrupta após anos de intervenção. O instrumento para o controle do governo sobre a produção passa a ser unicamente a faixa de variação de adição de álcool anidro na gasolina (Vian, 2003).

O setor sucroalcooleiro inicia nova movimentação em busca de apoio político e institucional. Cerca de R\$750 milhões em dívidas no exterior dos produtores foram honradas pelo Estado em 1991. Outros atores com interesses no setor se articulam. A partir da ação dos sindicatos produtores de São Paulo (SIAESP e SIFAESP) cria-se, em 1996, a frente parlamentar sucroalcooleira, movimento suprapartidário e suprarregional que coligava parlamentares de todos os estados produtores. Como resultado da diminuição do poder central da União, os estados e municípios, que pouco participavam do jogo político na época do Proálcool, se fortalecem e passam a ser bastante relevantes no jogo político. Surge a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo, que alavancava os problemas econômicos e sociais decorrentes de desaceleração do setor sucroalcooleiro.

Como resposta a necessidade de maior coordenação, surgem movimentos associativistas que procuravam assumir o vazio deixado pelo fim das instituições tradicionais. Assim surge CEPAAAL (Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool), cujas ideias principais eram a favor da manutenção de incentivos para o setor. Surge também a UNICA (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo), que tentava arregimentar todas as entidades que representavam os produtores do estado. A linha principal de posicionamento da UNICA era a favor das políticas de mercado. Barros e Moraes (2002) notam que mesmo dentro da UNICA não existia inicialmente consenso sobre uma posição pró-mercado ou não (eventualmente a

UNICA resolve estes conflitos internos e acaba incorporando a CEPAAL). Paralelamente, os produtores do Nordeste, cuja produtividade era menor do que os produtores da região Centro-Sul, lutam para conseguir incentivos que possibilitassem a continuidade das operações (Barros e Moraes, 2002).

Estas articulações conseguem vitórias e fracassos. Proposta por Fernando Henrique Cardoso, a iniciativa de um imposto verde, que contemplasse as externalidades do álcool em relação à gasolina (menos poluente, benefícios econômicos trazidos ao país, etc.), penalizando a gasolina, é abandonada após reação contrária da opinião pública. Os estados Nordestinos conseguem manter a taxa de equalização de custos com os estados do sudeste, além de manter cotas preferenciais para exportação de açúcar (entre 1974 e 1988 a taxa de equalização transferiu aproximadamente R\$2,2 bilhões para usinas no nordeste (Shikida e Bacha, 1998)). Uma série de pequenos incentivos fiscais, estaduais e municipais (diminuição de alíquotas de ICMS sobre o produto, redução de IPVA) promovem benefícios pouco relevantes para realimentar o crescimento do setor (Barros e Moraes, 2002).

Em 1999 a crise do setor é profunda. As dívidas do setor contabilizam, dependendo da fonte, entre R\$ 1 e 5 bilhões. O setor tem custos de produção de R\$ 0,28 por litro e os preços para o produtor estão na faixa de R\$0,12 por litro. Alguns produtores preferem não colher a cana. Tamanha dificuldade no lado do etanol estimula o desenvolvimento e exportação de açúcar. Os volumes de exportação sobem de cerca de um milhão de toneladas em 1990 para cerca de 10 milhões de toneladas em 1999. O Brasil assume a liderança do mercado de açúcar, posição que mantém até os dias de hoje (Leão, 2002)

### 3.1.7 Processo de concentração, desenvolvimento do carro flex e mudança nos grupos dominantes (1997-2010)

A situação financeira dos produtores de álcool e açúcar durante os anos 1990 acaba levando ao fechamento de diversas unidades. Em 1996, o Ministério da Fazenda considerava que das 346 unidades existentes, apenas 60% eram passíveis de “salvação”. A estratégia do estado era estimular fusões além de propor refinanciamentos de dívidas (Shikida e Bacha, 1998). Shikida e Bacha (1998) observam que a falta de critérios na concessão de empréstimos acaba causando o aparecimento de empresários oportunistas, sem conhecimento do setor. Além disso, unidades que apostaram em excelência operacional se encontram em melhor situação.

O movimento de concentração do setor começa a ganhar forma principalmente a partir de 1997. Em um levantamento das transações ocorridas entre 1997 e 2001, Pasin e Neves (2001) encontram grande número de transações voltadas à consolidação e ganhos de escala (10 processos); outras transações (7) envolvendo aquisições de usinas na região Centro-Sul por grupos nordestinos (talvez numa tentativa de “compra” de produtividade) e a entrada dos primeiros grupos estrangeiros, notadamente os grupos franceses, através de sete transações. A concentração das quinze maiores usinas da região Centro-Sul passou de 31,5% da moagem de cana em 1992/1991 para 40% do total de moagem em 2000/2001 (Tabela 6).

Tabela 6 – Evolução da concentração dos 15 maiores processadores de cana-de-açúcar da região Centro-Sul (1992-2000) – processamento de cana (mil t).

Grupo	2000/2001	1992/1993	Crescimento (mil t)	Crescimento %
Cosan	12.001	6.128	5.873	95,84
Santa Elisa	8.511	6.860	1.651	24,07
São Martinho	7.463	5.532	1.931	34,91
Zillo Lorenzetti	7.431	8.173	(742)	(9,08)
Da Barra	5.807	6.286	(479)	(7,62)
Açucareira Corona	4.747	3.446	1.301	37,75
Nova América	4.684	2.480	2.204	88,87
Alto Alegre	4.556	2.138	2.418	113,10
São João	4.305	3.685	620	16,82
Vale Do Rosário	4.162	2.836	1.326	46,76
Santa Terezinha (Usaçucar)	3.846	1.261	2.585	205,00
Usinas Itamarati	3.678	768	2.910	378,91
J. Pessoa (CBAA)	3.662	440	3.222	732,27
Virgolino de Oliveira	3.551	3.682	(131)	(3,56)
Dedini	3.071	2.294	777	33,87
Total 15 Maiores	81.475	56.009	25.466	45,47

Fonte: Adaptado de (Pasin e Neves, 2001)

Surge um dos importantes atores das mudanças estruturais pelas quais o setor passará na década de 2000. Com quase 100% de crescimento no período de 1992-2000 e incremento 5,8 milhões de toneladas nas aquisições da década anterior, a Cosan desempenhará papel fundamental na consolidação do setor e na mudança de controle das empresas, que passa das tradicionais famílias paulistas para um grupo de novos entrantes com características diferentes. O líder desta mudança é Rubens Ometto. Quando ele assumiu a presidência da Cosan em 1986, a capacidade de esmagamento de cana-de-açúcar do grupo era de 4,3 milhões

de toneladas. Em 2006 a capacidade já era de 30 milhões de toneladas ano (Blankefeld, 2011). Apesar de origens que remontam a uma das mais tradicionais famílias do setor, Ometto apresenta um modo de operação que não é característico para as famílias tradicionais. Ele foi um dos pioneiros em estabelecer uma estrutura de governança para a empresa de sua família afastando os problemas de apadrinhamento de parentes tão comuns a outras empresas do setor (Attuch, 2005). Eventualmente, após longa batalha judicial com a própria família, ele ganhou o controle da empresa. A desvinculação da família e negócios é tanta, que “[...]embora tenha o sobrenome Ometto por parte de mãe, ele se apresenta em eventos públicos como Rubens Silveira Mello.” (Attuch, 2005, p.1). Ometto teve um foco mais voltado à gestão do negócio do que para a gestão técnica: “Somos todos descontentes de famílias agricultoras, com exceção do Binho, que sempre teve uma visão empresarial e por isso saiu na frente - ele não tem nada de agricultor.” (informação verbal)<sup>20</sup>.

Além da gestão “empresarial” dos negócios, Ometto também se destaca pela agressividade na condução dos negócios. O estilo agressivo rendeu batalhas jurídicas com a família, rápida consolidação do setor através de política de alta alavancagem. Este estilo valeu-lhe o apelido de “o trator”. Como ele próprio coloca, “...eu passei por cima...” ao se referir a suas batalhas jurídicas com a família (Blankefeld, 2011). A Cosan foi a primeira empresa do setor a abrir o capital na Bolsa de São Paulo.

A Cosan também inovou ao verticalizar suas operações para outros elos da cadeia. Em 1996 a Cosan consegue a concessão de terminal portuário em Santos (muito embora a Copersucar tenha sido pioneira na estruturação de terminal próprio). Em 2008 constituiu a Rumo Logística, para operar suas operações e também oferecer a estrutura a outros. Também em 2008 adquire os pontos de venda (postos de gasolina) da Esso. Outra novidade da condução de negócios de Ometto foi à associação com empresas estrangeiras. Em 2000 a Cosan constituiu a FBA, com a Tereos e a Sucden. Em 2010 a empresa se une na forma de uma joint-venture com as operações da Shell no Brasil. A empresa fruto da *joint-venture* chama-se Raizen, e integra as 23 usinas herdadas da Cosan e com os ativos de distribuição das duas empresas. A empresa nasce em 2011 com capacidade de moagem de 60 milhões de toneladas (Attuch, 2005).

---

<sup>20</sup> Depoimento de produtor tradicional associado à UNICA (PT1), outubro de 2011.

A criação da Raizen é também parte do movimento de crescimento acelerado pelo qual o setor passa nos anos 2000. Tal crescimento está ligado, entre outros, a três fatores principais: o surgimento do carro flex, os aumentos dos preços do petróleo e a maior “demanda” por combustíveis “verdes”.

Em 2003, surge grande impulso para utilização de etanol como combustível para veículos leves. A tecnologia de uso de qualquer mistura de etanol e gasolina (flex) nos veículos leves, elimina os riscos “atrelados” ao desabastecimento do final da década de 1980. Em 2009 o percentual de carros novos com a tecnologia flex atinge 87% (Gráfico 4 e Gráfico 5). Isso estimula o consumo e produção do etanol hidratado, que atinge de mais de 15 bilhões de litros em 2006 (Amatucci e Spers, 2010). Gatti Jr. (2010) aponta para a relutância da indústria automobilística em lançar o produto, apesar da tecnologia disponível desde 1991 nos Estados Unidos. Segundo o autor, a orquestração de interesses que culmina no lançamento do produto se dá muito mais pela influência dos fornecedores de autopeças do que por influência de governo ou produtores.

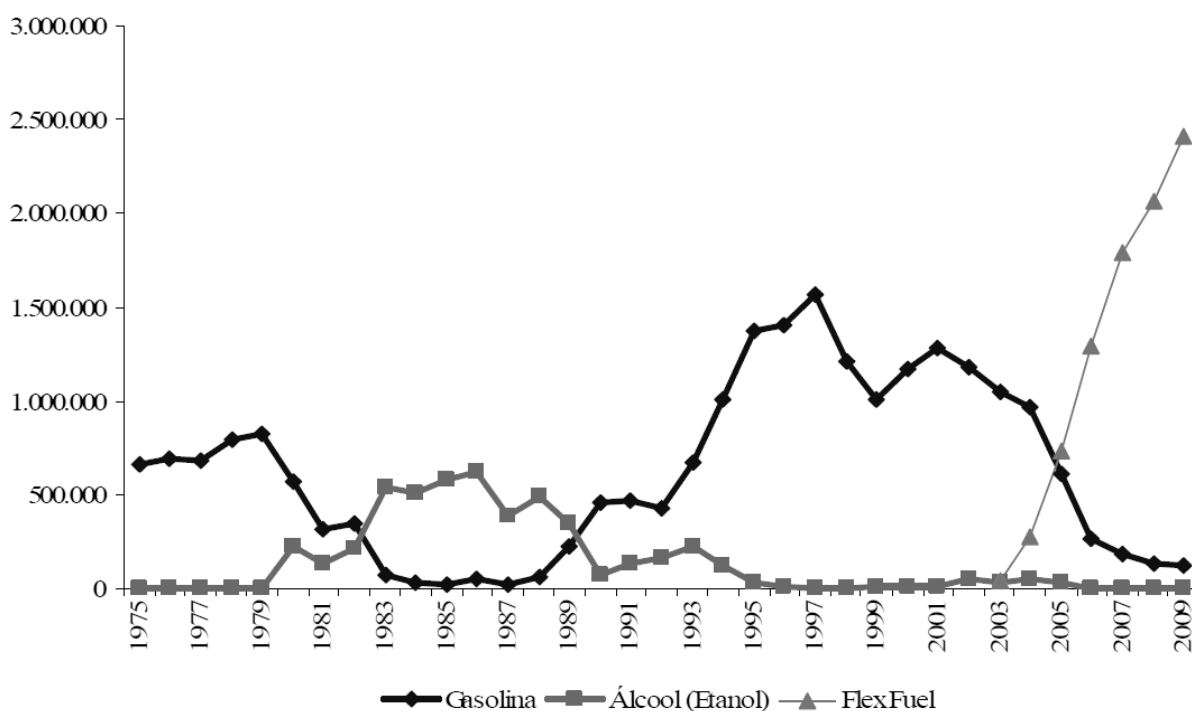


Gráfico 4 - Vendas internas no atacado (automóveis) de 1975 a 2009 - Unidades

Fonte: Adaptado de Gatti Jr. (2010)

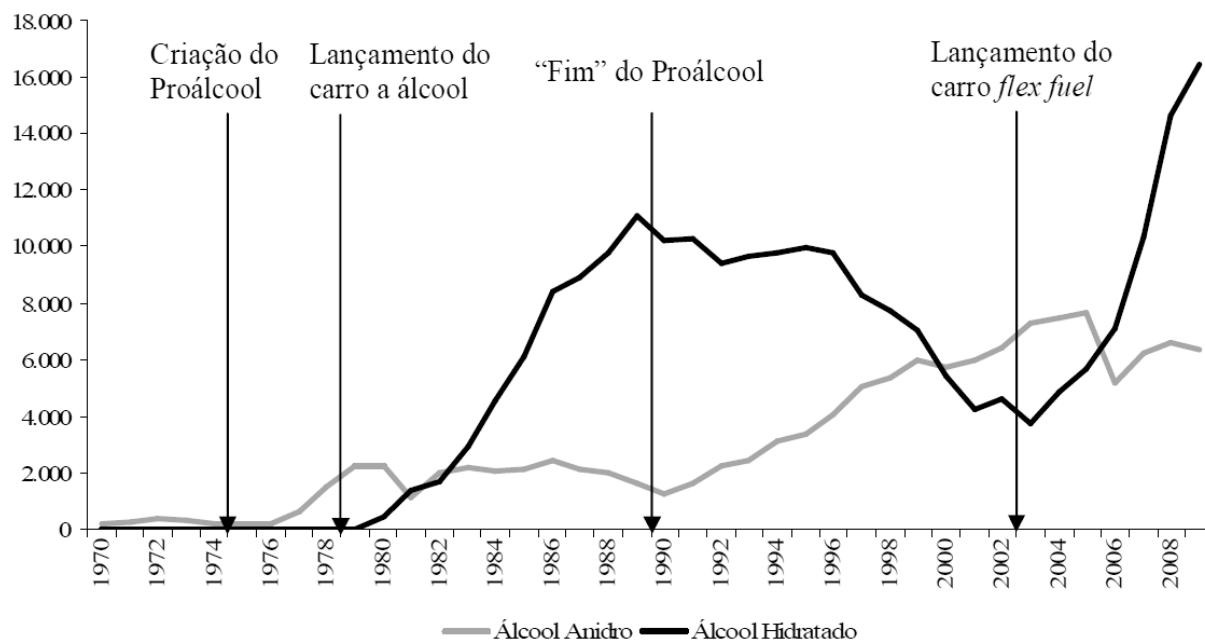


Gráfico 5 - Consumo (m<sup>3</sup>) de álcool anidro e hidratado destinados ao transporte rodoviário entre 1970 e 2009

Fonte: Adaptado de Gatti Jr. (2010)

Paralelamente, desde 2003 existe forte alta dos preços do petróleo (Gráfico 2, p.39). Em 2003, a diferença de preços entre gasolina e etanol é de 50%. A partir da década de 90, mas especialmente nos anos 2000, houve uma crescente preocupação com a redução de emissões de carbono e outros poluentes relacionados aos combustíveis fósseis, além de crescentes preocupações com a substituição do petróleo como fonte de energia, considerando tanto o risco de exaustão (combustível não renovável) como os riscos geopolíticos (Amatucci e Spers, 2010; Neves e Conejero, 2010). A assinatura do tratado de Quioto também incentiva a discussão de fontes alternativas aos combustíveis fósseis para redução de emissões (Gatti Jr., 2010). Uma das alternativas promissoras é a dos biocombustíveis, particularmente a do bioetanol (Cotti e Skidmore, 2010), com destaque para o etanol brasileiro (Amatucci e Spers, 2010). O custo de produção de um litro de etanol de cana brasileiro é aproximadamente US\$ 0,25 por litro, em comparação a US\$ 0,40 por litro do milho nos EUA e US\$ 0,65 / litro da beterraba na Europa (Avó, 2008).

Grande fator de alavancagem da procura por fontes alternativas vem da legislação de vários países. Por exemplo, nos Estados Unidos o mandato do *Renewable Fuel Standard* (RFS) impõe objetivos de uso para combustíveis renováveis. A segunda revisão do RFS (2010) exige que 12,95 bilhões de galões (45 bilhões de litros) sejam utilizados em combustível

líquido utilizado em transporte (gasolina e diesel) em 2010. Este número aumenta para 36 bilhões de galões (136 bilhões de litros) em 2022 (Moura, 2010)<sup>21</sup>. Outra fonte de demanda para os biocombustíveis é a possibilidade da utilização do etanol anidro como aditivo antidetonante. O potencial de adição de etanol baseado em metas e programas de diversos países é de 178 bilhões de litros (inclusos Brasil e EUA) (Neves e Conejero, 2010).

O potencial de demanda de etanol somado a posição privilegiada do Brasil como grande produtor de etanol e (então) vantagem de custos de produção do etanol da cana de açúcar, colocam o país na rota de investimentos neste produto. O número de novas unidades produtivas salta de 10 ao ano na safra 2005/2006 para 30 na safra 2008/2009 com investimentos estimados de US\$ 23 bilhões (Gráfico 6). Este investimento envolvia tanto os produtores tradicionais, novos entrantes estrangeiros e novos participantes nacionais (Neves e Conejero, 2010). Em 2007, existiam cerca de 80 grupos operando as unidades produtivas brasileiras. Houve 45 operações de fusões e aquisições entre 2004 e 2010, sendo 16 destas lideradas pelos estrangeiros (Pereira, 2007).

---

<sup>21</sup> Em interessante paralelo sobre a influência das relações institucionais e estratégias políticas na formação dos mercados de biocombustíveis. Moura (2010) demonstra que o aparecimento do mercado de etanol de milho nos EUA está ligado aos esforços da Archer Daniels Midland (ADM) em promover uma alternativa para os combustíveis fósseis na época da primeira crise do petróleo (1973). Andreas, CEO da ADM, tinha fortes conexões políticas com o vice-presidente dos EUA, Hupert Humphrey. Utilizando *lobbying* e políticas de informação, a ADM convenceu o senador Bob Dole da viabilidade da alternativa do gasohol (álcool + gasolina) frente aos aumentos do petróleo. Após estabelecer vantagem inicial e dominar este mercado na década de 1980, eventualmente a ADM perdeu a vantagem inicial de pioneira deste mercado com a entrada de outros competidores. Paralelamente, Moura (2010) também documenta o uso de estratégias financeiras por parte da ADM. Entre 1990 e 2010 a ADM efetuou doações de campanha no valor de US\$ 8,5 milhões. Em comparação a Exxon Mobil doou US\$ 11,4 milhões no período. No Brasil a ADM não tem posição de liderança em etanol e açúcar (capacidade de moagem de 4 milhões de toneladas) (Itaú BBA,2011).



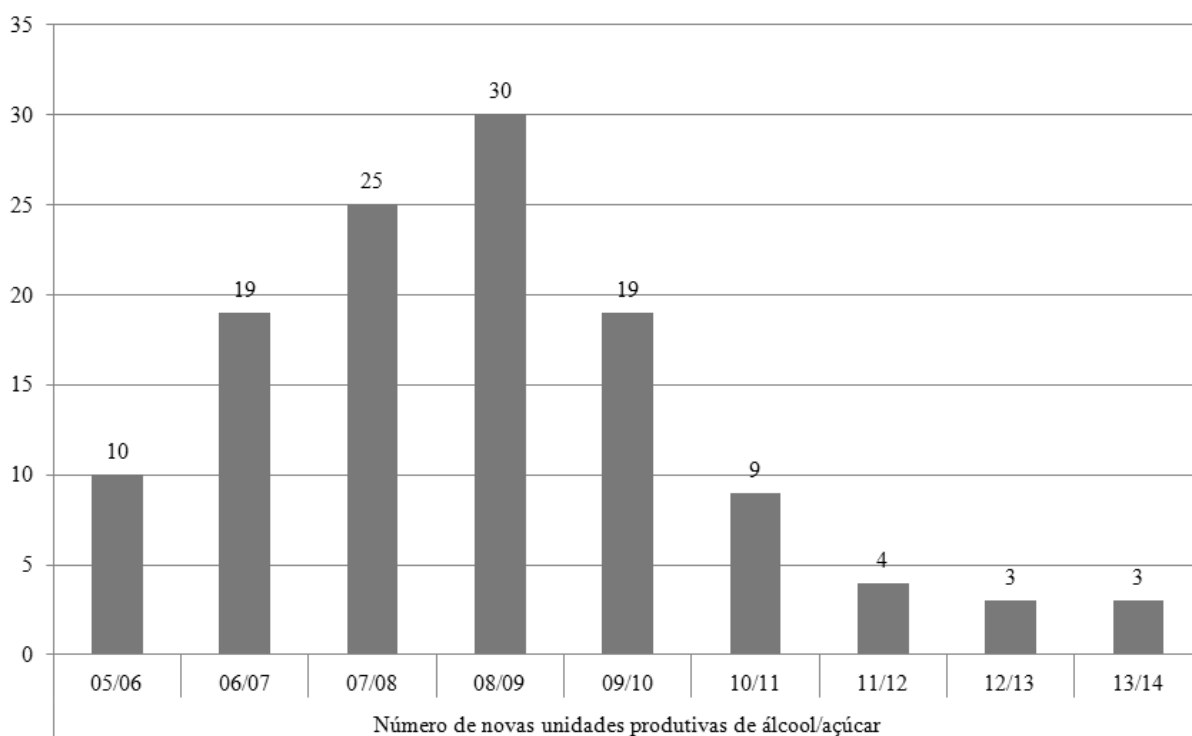


Gráfico 6 – Número de novas unidades produtivas de álcool e açúcar (histórico e projeção)

Fonte: Adaptado de Itaú BBA (2011)

O setor volta a contar com apoio institucional durante o Governo Lula (2003-2010). O presidente Lula articula-se e promove o etanol brasileiro como uma alternativa viável para os combustíveis fósseis. Lula chega a chamar os usineiros de “heróis nacionais” (Folha De São Paulo, 2011). Esta articulação entre produtores e governo era feita tanto via UNICA (Conejero, 2011) como através das conexões políticas entre Maurílio Biagi Filho e Lula, que mantinham uma relação duradoura (Kotsho, 2010). Durante os oito anos de governo Lula, o setor recebe empréstimos do BNDES no valor de R\$ 28 bilhões (Folha De São Paulo, 2011).

Entre 2005 e 2008 existe clima de euforia entre as empresas do setor. A maioria assume posições de alta alavancagem financeira para investir em novas unidades. Seguido a uma queda nos preços do açúcar em 2007 (Pereira, 2007), a crise financeira de 2008 encontra o setor em situação vulnerável, com alta alavancagem financeira e altos investimentos em unidades que ainda não produziam. A crise mundial diminui o valor do preço do barril de petróleo (Gráfico 2, p.39), o que freia o apetite de investidores. Ocorre aperto de liquidez nas ofertas de financiamentos e muitas empresas se veem com dificuldades com seus compromissos (Neves e Conejero, 2010). Existe também uma compressão da rentabilidade no setor. A rentabilidade foi de 14.4% de retorno sobre o investimento na safra 2006/2007 para

0.6% na safra 2007/2008, recuperando-se levemente na safra 2008/2009 (2.6%) (Especial Etanol, 2011).

Em função das dificuldades financeiras de diversos grupos produtores, encadeia-se nova onda de fusões e aquisições. Acelera-se a entrada de estrangeiros e de novos entrantes que não estavam no setor (Itaú BBA 2011). Em 2007 apenas 7% do setor se encontrava nas mãos dos estrangeiros enquanto que em 2011 estes numero era de 22%. Projeções estimam que 40% do setor estejam nas mãos de estrangeiros em cinco anos (Chade, 2010). Este processo muda a composição dos produtores mais relevantes em termos de tamanho. Especialmente na região Centro-sul, não existe mais o domínio dos produtores tradicionais, e sim dos novos entrantes (Raízen, LDC SEV, ETH, Guarani, Bunge, Renuka, Cargill, São Martinho<sup>22</sup>). O processo de consolidação diminuiu o número de famílias produtoras de 250 para 50 nos últimos 10 anos (informação verbal<sup>23</sup>) (Quadro 4).

---

<sup>22</sup> Usaçucar e Lincoln Junqueira são produtores com base centrada no Paraná. Tércio Wanderley e Carlos Lyra são produtores com base centrada no Nordeste. A Petrobras tem participações minoritárias na Guarani e na São Martinho

<sup>23</sup> Entrevista com Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura e professor da FGV (16/05/2011)

Grupo		Capacidade Moagem (MM t)	Controle	Novo Entrante / Tradicional	UNICA
1	Raízen (Cosan/Shell)	65	Brasil/Holanda	Novo Entrante	Sim
2	LDC SEV	37	França	Novo Entrante	Sim
3	ETH (Odebrecht)	23	Brasil	Novo Entrante	Sim
4	Tereos <sup>24</sup>	21	França	Novo Entrante	Sim
5	Bunge	20	EUA	Novo Entrante	Sim
6	Usaçucar	18	Brasil	Tradicional	
7	Lincoln Junqueira	16	Brasil	Tradicional	
8	Renuka	15	Índia	Novo Entrante	Sim
9	Cargill	14	EUA	Novo Entrante	Sim
10	São Martinho <sup>24</sup>	13	Brasil	Novo Entrante	Sim
11	Tércio Wanderley	13	Brasil	Tradicional	
12	Carlos Lyra	12	Brasil	Tradicional	
13	Virgolino de Oliveira	12	Brasil	Tradicional	Sim
14	Zilor	12	Brasil	Tradicional	Sim
15	Noble	12	Hong Kong	Novo Entrante	Sim
16	Clealco	11	Brasil	Tradicional	
17	Usina da Pedra	10	Brasil	Tradicional	Sim
18	Moreno	9	Brasil	Tradicional	
19	Bertin	8	Brasil	Novo Entrante	
20	Colombo	8	Brasil	Tradicional	Sim
21	Aralco	8	Brasil	Tradicional	Sim
22	BP	7	Inglaterra	Novo Entrante	
23	João Lyra	7	Brasil	Tradicional	
24	Abengoa	7	Espanha	Novo Entrante	Sim
25	Itamarati	7	Brasil	Tradicional	
26	Colorado	7	Brasil	Tradicional	
27	Bazan	6	Brasil	Tradicional	Sim
28	AdecoAgro	5	Argentina	Novo Entrante	
29	Unialco	5	Brasil	Tradicional	
30	Cerradinho	4	Brasil	Tradicional	
31	ADM	4	EUA	Novo Entrante	Sim
Outros:					
	Copersucar S.A.	135	Brasil	Tradicional	Sim
	Petrobras <sup>24</sup>	15	Brasil	Novo Entrante	Sim
	Brasil	~650			

Quadro 4 – Maiores grupos produtores de etanol (2010/2011)

Fonte: Itaú BBA (2011), (Pereira e Chade, 2012), site da UNICA, site das empresas, análise do autor.

<sup>24</sup> A Petrobras tem posição acionária minoritária na Guarani e na São Martinho, a soma de suas posições representa aproximadamente capacidade de 15 milhões de toneladas Itaú BBA (2011)

Esta mudança estrutural muda também o modo de gestão do setor. A estrutura de empresas familiares, controladas por segundas e terceiras gerações das famílias fundadoras das usinas tradicionais é substituída por sistemas de gestão e de interesses globais. O mercado passa a ser dominado por empresas de petróleo, tradings e grandes grupos nacionais. O foco do interesse deixa de ser uma estratégia mono negócio e mono produto e passa a ter um foco global (Pereira e Chade, 2012).

### 3.1.8 Crise no setor, falta de investimentos e queda de produção do etanol hidratado (2008-2011)

Os efeitos do endividamento e da crise financeira de 2008 refletem na velocidade de crescimento do setor (Gráfico 7). Apesar de uma série de aquisições “oportunistas” a partir de 2008 (Itaú BBA, 2011), o volume de investimentos em novas unidades cai rapidamente (Gráfico 6). Espera-se que se invistam em cerca de três unidades por ano nos próximos anos, comparado a um pico de 30 novas unidades na safra 08/09 (Itaú BBA, 2011). Caiu também o investimento em renovações de canaviais, e como consequência a produtividade do setor (Gráfico 8) (Itaú BBA, 2011).

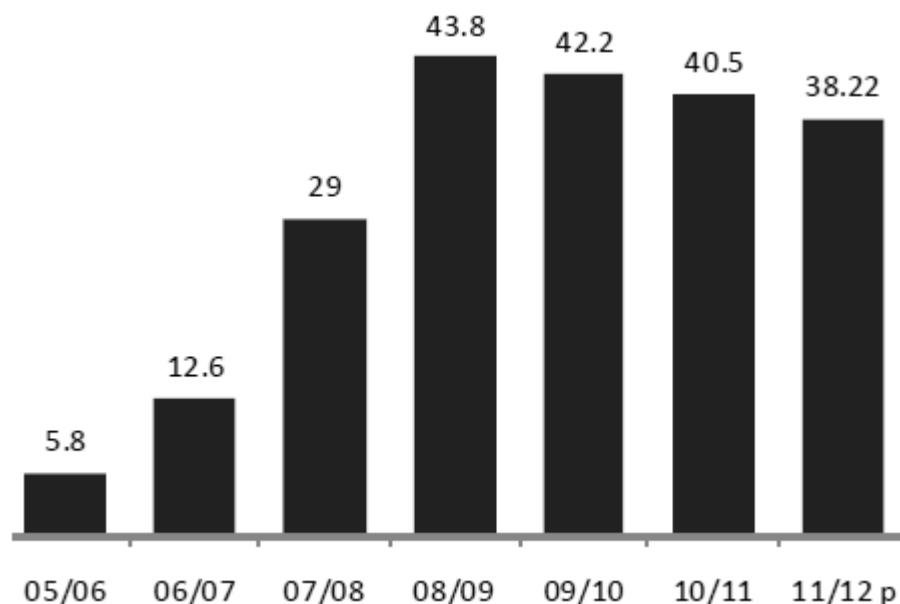


Gráfico 7 - Endividamento do setor sucroalcooleiro (R\$ bilhões)

Fonte: Itaú BBA (2011)

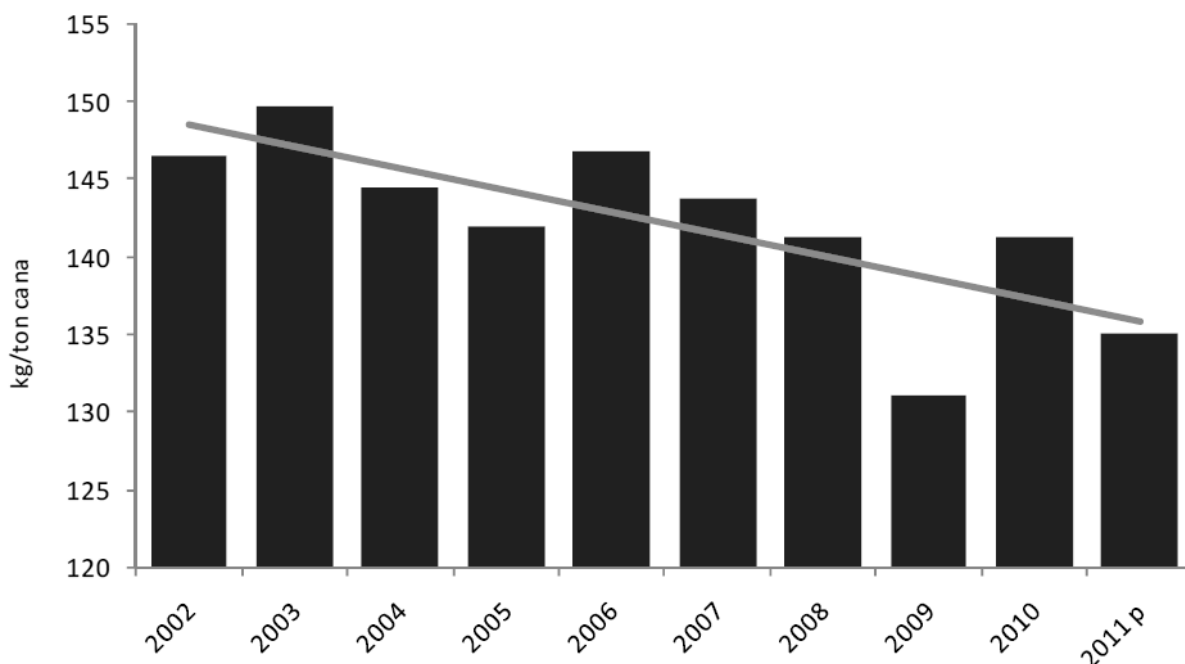


Gráfico 8 - Produtividade cana de açúcar na região Centro-Sul; ATR<sup>25</sup> médio

Fonte: Itaú BBA (2011)

Um fator adicional para a (falta de) atratividade para novos investimentos para o setor é a baixa remuneração que o etanol oferece para o setor (Magossi, 2011). Os preços da gasolina estão no mesmo patamar há mais de cinco anos. O motivo para este controle de preços é a gestão dos índices de inflação por parte do governo. A política de utilizar a Petrobras como instrumento do combate a inflação preços causou de janeiro a outubro de 2011 um prejuízo a Petrobras de R\$ 4 bilhões. O preço da gasolina no mercado nacional estaria aproximadamente 25% mais baixo que dos preços internacionais (Freitas, 2011). Por pressão da Petrobras, o governo federal assume os custos desta defasagem dos preços da gasolina em outubro de 2011, autorizando o aumento de preço nas refinarias e diminuindo a CIDE sobre a gasolina e diesel, deixando inalterados os preços ao consumidor (Torres, 2011). O preço do etanol hidratado tem um teto de 70% do preço da gasolina, seu substituto. Acima deste patamar os consumidores de carros flex optam pela gasolina (Amatucci e Spers, 2010). Além da “imobilidade” do teto do preço da gasolina, o setor enfrenta grande aumento dos custos de produção. O Brasil deixa de ser o país com menor custo de produção de cana-de-açúcar (Pereira, 2011) e os preços do etanol brasileiro se assemelham aos preços do etanol de milho americano (Magossi, 2011). Existe um aumento de custos de 40% nos últimos cinco anos; de

<sup>25</sup> Açúcares totais recuperáveis, indicador que representa a quantidade total de açúcares da cana (sacarose, glicose e frutose). Utilizado para a remuneração do produtor de cana e como uma das medidas de produtividade do setor (Neves e Conejero, 2010).

US\$ 42 por tonelada de cana para US\$ 60. Este aumento de custos faz com o etanol hidratado tenha remunerações baixas, dependendo dos meses, até negativa (Itaú BBA, 2011) (Gráfico 9).

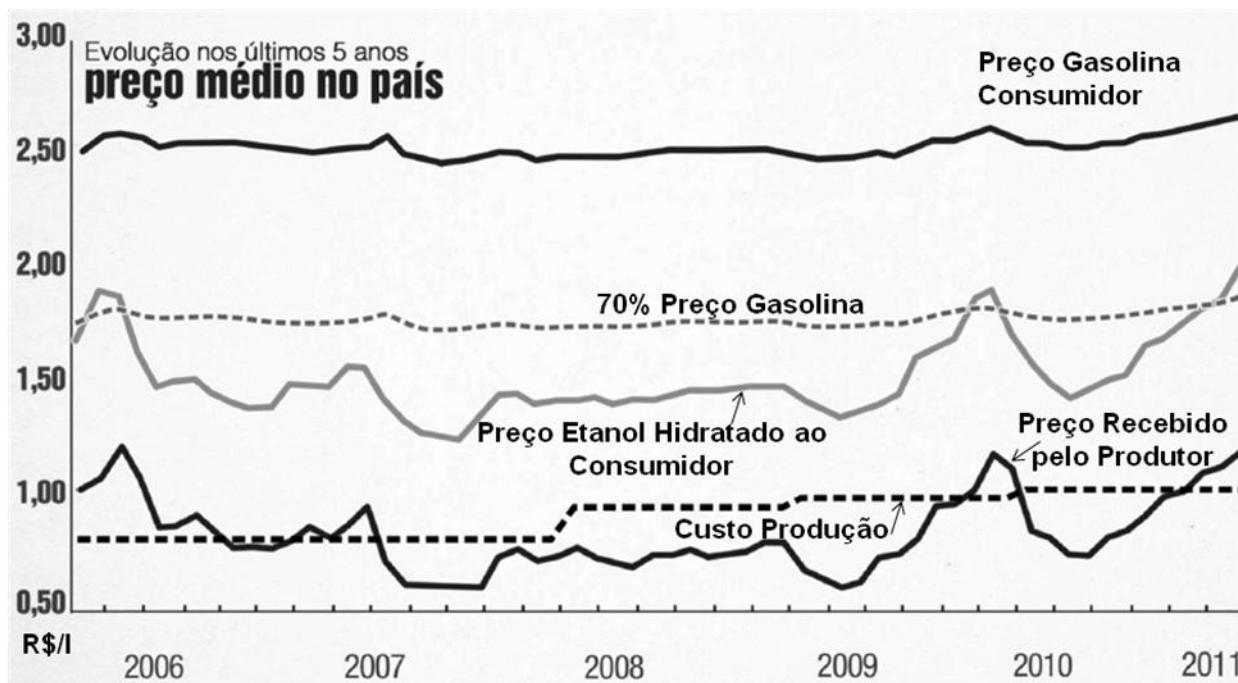


Gráfico 9 - Evolução dos preços da gasolina para o consumidor, preço do etanol hidratado recebido pelo produtor e custos de produção do etanol hidratado.

Fonte: Adaptado de (União Da Indústria De Cana De Açúcar, 2011)

A partir de 2009 os existe o aumento dos preços do açúcar no mercado internacional (Gráfico 1, p.37). Este aumento torna a remuneração da exportação mais competitiva (até 2008 os preços não remuneravam a exportação de açúcar) o que incentiva um ajuste de mix por parte dos produtores (Itaú BBA, 2011) (Gráfico 3, p.45) <sup>26</sup>. Adicionalmente, o setor enfrenta três anos de condições metrológicas ruins (2009 a 2011) (Centro De Tecnologia Canavieira, 2011). Estas condições atípicas também contribuem para a diminuição da produtividade da cana-de-açúcar. Existe perda estimada de 5 milhões de toneladas de cana nas safras de 2008/2009/2010 (Especial Etanol, 2011).

<sup>26</sup> A flexibilidade do mix de produção é dada pela “capacidade ociosa” que o produtor mantém. O produto da moagem da cana é o caldo, que pode ser utilizado tanto para a produção de açúcar como de etanol. Assim, a gestão do mix entre açúcar e etanol é feito através da gestão da capacidade ociosa dos dois produtos (Neves e Conejero, 2010). Em 2011 a UNICA estimava esta flexibilidade em 6% da produção (Especial Etanol, 2011). Essa flexibilidade (6%) equivale a aproximadamente 30 milhões de toneladas de cana, que por sua vez equivalem a 2,5 bilhões de litros de etanol (1 tonelada de cana = 120kg de açúcar ou 85 litros de etanol (União Da Indústria De Cana De Açúcar, 2011)).

O resultado da falta de incentivos para investimento, condições climáticas, alto endividamento e condições para maior remuneração para o açúcar de exportação faz com que exista desaceleração no crescimento e depois queda da produção de cana-de-açúcar. Paralelamente, existe a queda na produção de etanol hidratado, apesar do aumento da frota de carros flex (Itaú BBA 2011). Já em 2010 existem problemas de oferta e o governo ajusta o percentual de mistura de etanol na gasolina de 25% para 20% durante a entressafra. Lula cobra comprometimento com a produção (Richard, 2010). Em 2011 existe queda de 12% na produção de cana-de-açúcar e de 30% na produção de etanol hidratado na safra 11/12 (Tabela 7). A diminuição da oferta de etanol hidratado leva a aumento de preços do produto para o consumidor final. Em vários estados a o etanol perde a vantagem de preços e custa mais do que 70% do preço da gasolina (Especial Etanol, 2011).

Tabela 7 – Evolução da produção da região Centro-Sul : cana-de-açúcar, açúcar e etanol

	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
<b>Produção</b>							
Cana (milhões t)	336,9	371,5	431,7	509,0	542,9	560,5	492,2
Açúcar (milhões t)	22,0	25,7	26,5	27,2	28,7	33,6	33,5
Hidratado (bilhões litros)	7,4	8,7	13,2	16,9	17,5	18,0	12,7
Anidro (bilhões litros)	7,0	7,3	7,1	8,2	6,2	7,4	7,9
Etanol (bilhões litros)	14,4	16,0	20,3	25,1	23,7	25,4	20,6
<b>Variação (%)</b>							
Cana (milhões t)	2%	10%	16%	18%	7%	3%	-12%
Açúcar (milhões t)	0%	17%	3%	3%	6%	17%	0%
Hidratado (bilhões litros)	18%	17%	52%	28%	4%	3%	-30%
Anidro (bilhões litros)	-5%	5%	-3%	15%	-25%	19%	7%
Etanol (bilhões litros)	6%	12%	27%	23%	-6%	7%	-19%

Fonte: UNICA, ALCOPAR, análise do autor.

Outro desafio do setor é o do atendimento da demanda futura de etanol. Apenas em função do crescimento da frota nacional e aumento do percentual ativo de veículos flex (de 49% para 78%), estima-se que a demanda deve subir para 73 bilhões de litros em 2020. Para suprir esta nova demanda de mais de 50 bilhões de litros anuais, seriam necessários mais 300 usinas (Especial Etanol, 2011; Borges, 2011). Existe também a falta de matéria prima, pois desde a crise de 2008, a renovação das plantações foi reduzida (Especial Etanol, 2011).

### 3.1.4 A questão política da “intervenção” do governo federal

O setor apoia a candidatura de Dilma Rousseff na eleição presidencial de 2010, com objetivo de manter a continuidade do relacionamento e apoio recebidos pelo governo anterior. Entretanto a relação é distante, comparada com o relacionamento estabelecido no governo anterior (Azevedo, 2012; Pereira e Chade, 2012). O aumento dos preços no início de 2011 causa insatisfação no governo federal, insatisfação esta externalizada tanto pela Presidenta Rousseff como pelo Ministro das Minas e Energia Edison Lobão (Porto, 2012). A alta do etanol projeta uma imagem de falta de ingerência além de pressionar os índices de inflação, problema que vem sendo enfrentado pelo governo desde 2010. A falta de etanol também obrigará a Petrobras a importar mais gasolina (Winter, 2011).

Em função do aumento dos preços ao consumidor, o governo federal ensaia uma maior intervenção no setor. Em maio de 2011, a responsabilidade pela administração do etanol passa para a Agência Nacional de Petróleo (ANP). O governo também alterou a “banda” de mistura de etanol na gasolina, que agora pode variar de 18% a 25% (Borges, 2011). Paralelamente o governo estuda medidas para estimular o mercado de etanol. Enquanto algumas medidas tem caráter de incentivo (condições mais vantajosas para o financiamento da produção de açúcar por parte de organismos governamentais, novas linhas de investimento para financiamento de produtores independentes e nova linha do BNDES para destilarias de etanol, estabelecimento de mecanismos para criação de contratos de longo prazo entre produtores e distribuidores) outras tem caráter “punitivo” (taxação da exportação de açúcar). O governo também sinaliza com o uso da Petrobras<sup>27</sup> como instrumento de atuação no mercado, com a elevação da participação da Petrobras Bioenergia na produção nacional de etanol de 5% para 12%<sup>28</sup> (Borges, 2011).

A questão política a ser enfrentada pelo setor tem três componentes. O primeiro é estabelecer uma relação com o novo regulador do mercado (ANP) e estabelecer as fronteiras do marco regulatório. O segundo é responder as propostas de curto prazo do governo para o aumento da oferta de etanol e diminuição de preços, especialmente do etanol hidratado. O terceiro é como

---

<sup>27</sup> A Petrobras também é instrumento do governo para o desenvolvimento do biodiesel (Soares, 2009).

<sup>28</sup> Segundo dados do Quadro 4 (p. 56), em termos de capacidade de moagem a Petrobras tem na verdade 2.5% de participação.



resolver a equação sobre a rentabilidade do setor em longo prazo (informação verbal)<sup>29</sup>. A forma e intensidade da intervenção do governo passam a ser uma importante questão política (Zanatta, 2011).

### 3.2 A UNICA

A UNICA foi formada em 1997, como resposta a necessidade de organização para o setor frente à nova realidade institucional da década de 1990: fim da direção do estado e IAA e desregulamentação do setor (Barros e Moraes, 2002; Conejero, 2011). Como o próprio nome sugere, um dos papéis da entidade era o de unificar as diversas associações de produtores e sindicatos existentes para dar maior peso a representação setorial. Barros e Moraes (2002) destacam que esta unificação foi complexa no início, pois algumas unidades eram contrárias à posição “pró-mercado” da UNICA, e fundaram associações concorrentes. Eventualmente a UNICA conseguiu congrega todas estas associações.

A entidade se profissionalizou já a partir de 2000. Na gestão do primeiro presidente profissional, Eduardo Carvalho, as questões de interesse político eram principalmente relacionadas à desregulamentação do setor. A associação enfrentou questões como a excesso de estoques e liberação de preços. Carvalho também assistiu a euforia dos investimentos estrangeiros no começo da década de 2000 (Conejero, 2011).

A partir de 2007 assume a presidência da UNICA o atual presidente, Marcos Jank. O desafio desta etapa para a UNICA era a questão da internacionalização (exportações) do etanol. O desafio era conhecer melhor o tamanho, a probabilidade e a velocidade de abertura do mercado internacional. Outra questão enfrentada pela associação as críticas ao etanol como fonte de desmatamento da Amazônia e outras questões de sustentabilidade e a contribuição dos biocombustíveis para a inflação de preços de alimentos (Conejero, 2011). Frente a estes desafios a UNICA definiu uma agenda estratégica baseada em um tripé: consolidar o etanol como uma *commodity* global (internacionalização), foco em sustentabilidade e a melhoria da comunicação com *stakeholders* (especialmente críticos internacionais) (Conejero, 2011).

---

<sup>29</sup> Informação fornecida por diretor da UNICA em entrevista durante Setembro de 2011. O entrevistado pediu anonimato.

Em termos de internacionalização, havia questões relacionadas à introdução dos mandatos de adição de biocombustíveis pelos países desenvolvidos, como o *Renewable Fuel Standard (RFS)* nos EUA e a diretiva europeia para biocombustíveis (Conejero, 2011). Também existe trabalho *lobbying* nos Estados Unidos para a queda às barreiras de importação de etanol brasileiro. A UNICA mantém escritório de representação em Washington (Moura, 2010; Consentino, 2012).

Em termos de sustentabilidade, o foco está no relacionamento pró-ativo com governos e ONG's e participação ativas nas discussões envolvendo questões sociais e de sustentabilidade. Um exemplo deste enfoque é a assinatura de protocolos (de intenções) os governos federal (Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar) e estadual (Protocolo Agro-ambiental para Antecipação da Proibição de Queima da Cana). Outro destaque é o projeto Renovação, que tem por objetivo requalificar 3500 trabalhadores (que deixarão de ter ocupação em função da mecanização das lavouras) por ano (Conejero, 2011).

Em termos de comunicação, há a necessidade de posicionamento do produto como uma alternativa sustentável para as questões de combustíveis fósseis. Também há foco na quebra dos mitos envolvendo a produção de etanol. O projeto Agora, que tem um orçamento total de R\$ 4,5 milhões e congrega 19 entidades do setor. O objetivo é estabelecer uma comunicação integrada em torno da importância do etanol como fonte renovável (Conejero, 2011).

A prioridade desta agenda foi colocada em cheque a partir de 2011. O foco deixava de ser a internacionalização (até porque o aumento de exportação implicaria em ainda menor quantidade de produto para o mercado interno) e passa a ser a resolução das questões políticas (informação verbal)<sup>30</sup>.

A UNICA é a maior organização representativa do setor de açúcar e etanol do Brasil. São 40 grupos associados representando cerca de 120 usinas. Estes produtores representam 50% do etanol e 60% do açúcar produzido pelo país (Neves e Conejero, 2010).

---

<sup>30</sup> Informação fornecida por diretor da UNICA em entrevista em setembro de 2011. A pedido mantém-se o anonimato do entrevistado.

A contribuição e o direito de voto são proporcionais ao volume de cana moída. Assim os maiores grupos contribuem mais em termos orçamentários, mas controlam mais acentos. Os representantes no Conselho da UNICA no final de 2011 estão demonstrados no Quadro 5.

<b>Representante</b>	<b>Cargo</b>	<b>Empresa</b>	<b>Representação</b>
Hermínio Ometto Neto	Presidente	São João	Cargill
Ricardo Brito Santos Pereira	Presidente	Moema	Bunge
Maurílio Biagi Filho	Presidente	Maubisa	Bunge
José Carlos Escobar	Superintendente	Clealco	Clealco
Fredy Assis Colombo	Gerente de Logística	Colombo	Colombo
Carlos Dinucci	Diretor Presidente	São Manoel	Copersucar <sup>31</sup>
Carlos Ubiratan Garms	Diretor Executivo	Cocal	Copersucar
Celso Junqueira Franco	Diretor Presidente	Pioneiros Bioenergia	Copersucar
Hermelindo Ruete de Oliveira	Presidente do Conselho	Virgolino de Oliveira	Copersucar
Luiz Roberto Pogetti	Diretor Presidente	Copersucar	Copersucar
Werther Annicchino	Conselheiro	Copersucar	Copersucar
José Carlos Grubisich	Presidente	ETH Bioenergia	ETH
Antonio Carlos Previte	Diretor	Ferrari	Copersucar
Bruno Melcher	Diretor Executivo	LDC	LDC
Luciano Sanches Fernandes	Presidente	Cerradinho	Noble
Mauricio Mizrahi	Presidente	Noble	Noble
Humberto Junqueira Farias	Diretor Presidente	Renuka	Renuka
Homero Corrêa Arruda Filho	Conselheiro	São Martinho	São Martinho (Petrobras)
Marcos Marinho Lutz	Diretor-Presidente	Cosan	Shell/Cosan
Pedro Isamu Mizutani	Vice-Presidente Geral	Cosan	Shell/Cosan
Roberto de Rezende Barbosa	Presidente Acionista	Nova América	Shell/Cosan
Jacyr S. da Costa Filho	Diretor Presidente	Açúcar Guarani	Tereos (Petrobras)
Antonio Eduardo Toniolo	Diretor	Viralcool	Viralcool
Antonio José Zillo	Diretor Presidente	Zilor	Zilor

Quadro 5 - Representação no conselho da UNICA<sup>32</sup>

Fonte: União da Indústria de Cana de Açúcar (2011) e análise do autor

<sup>31</sup> A Copersucar S.A. é uma sociedade anônima de capital de capital fechado que opera a comercialização e logística de açúcar e etanol. São 48 unidades (usinas) sócias, usinas essas que fazem parte da Cooperativa de Produtores de Cana-De-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Coopersucar). Dentre as 48 sócias a maioria é de produtores tradicionais do estado de São Paulo. A capacidade de moagem das unidades sócias da Copersucar é de 135 milhões de toneladas ano (Copersucar, 2012).

<sup>32</sup> A distribuição de assentos atual da UNICA é ajustada uma vez por ano, em janeiro. A posição atual portanto não contabiliza alguns movimentos de consolidação, como por exemplo a compra da Cerradinho pela Nobel (informação verbal- Informação fornecida por diretor da UNICA em entrevista durante Setembro de 2011. O entrevistado pediu anonimato.)

A Copersucar, o maior grupo de comercialização do setor sucroenergético tem uma posição conjunta nas reuniões de conselho da UNICA. Existe a coordenação e as associadas Copersucar chegam à reunião na UNICA com uma posição alinhada em relação a seus interesses (Conejero, 2011). É interessante notar que os produtores tradicionais (representados por Copersucar, Clealco, Viralcool e Colombo) estão em posição de minoria com 11 cadeiras no conselho, de um total de vinte e quatro. A concentração nos dois maiores grupos, Copersucar e Cosan, é de dez cadeiras em vinte e quatro. Também vale a nota observar que uma série de famílias “históricas” continua no conselho, mesmo representando o grupo dos novos entrantes. Maurílio Biagi Filho, Celso Junqueira Franco e Roberto Resende Barbosa, cujas famílias estiveram diretamente envolvidas no lançamento do Proálcool. A participação das famílias italianas mantém destaque.

Apesar de representar apenas os produtores de São Paulo, a UNICA acaba tendo uma representação nacional, ainda que informal. Ela é vista muitas vezes como a interlocutora para assuntos internacionais, e muitas vezes também para assuntos nacionais. Isso acaba trazendo certos problemas de legitimidade da representatividade e comportamentos de carona <sup>33</sup>. Um processo de coordenação entre as entidades é Fórum Nacional do Setor Sucroenergético. É uma iniciativa integrada por entidades representativas de 14 Estados que representam 98% da produção brasileira de etanol e açúcar (Conejero, 2011).

### 3.3 Outros dados do setor

O setor do bioetanol brasileiro apresenta destaque econômico. O setor movimentava cerca de R\$ 50 bilhões, representando 2% do PIB brasileiro. Além disso, o setor ofertou aproximadamente 4,5 milhões de empregos diretos e indiretos e gerou cerca de R\$ 13 bilhões em impostos e taxas em 2012. As exportações representam US\$ 15 bilhões e o etanol representa 18% da matriz energética. O país é o líder na produção de açúcar (25% da produção e 50% da exportação) e o segundo maior produtor de etanol (20% da produção e 20% das exportações) (União Da Indústria De Cana De Açúcar, 2011).

Com relação ao fornecimento de cana, existem cerca de 18 mil fornecedores independentes de cana vinculados à ORPLANA (Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro-Sul

---

<sup>33</sup> Informação fornecida por diretor da UNICA em entrevista durante Setembro de 2011. O entrevistado pediu anonimato.

do Brasil) e cerca 72 mil canavieiros no Brasil. É um sistema que historicamente tem característica de tendência a verticalização, com controle da usina sobre a cadeia. Apesar disso, o setor tem trabalhado com percentagem cada vez maior de cana de terceiros. O percentual de cana de terceiros processada, segundo dados da ORPLANA, passou de cerca de 30% na safra 1998/99 para cerca de 45% na safra 2008/2009 (Neves e Conejero, 2010). Entretanto, o produtor de álcool exerce grande poder sobre o produtor, pois a cana é um produto que pode viajar apenas cerca de 50 km, ponto em que o frete a torna economicamente inviável. As regras de remuneração dos produtores são feitas pela CONSECANA (Conselho dos Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo), organização sem fins lucrativos, formada pela ORPLANA e pela (Neves e Conejero, 2010).

No elo de produção de etanol (chamado industrial), existiam cerca de 430 unidades produtivas, sendo 248 unidades mistas, 156 destilarias unicamente de etanol e 16 usinas exclusivas de açúcar. Um dos “subprodutos” do processo industrial é a produção de bioeletricidade, feita com os resíduos do processo. Cerca de 3% da matriz elétrica brasileira foi assim produzida na safra de 2008/2009 (Neves e Conejero, 2010).

A distribuição de combustíveis é feita por aproximadamente 200 distribuidoras independentes. Apesar deste número, as cinco maiores distribuidoras detinham cerca de 55% do volume de distribuição do Etanol (2009). São cerca de 37.000 postos, sendo que cerca de 66% do volume de etanol é vendido nos postos com bandeira (Neves e Conejero, 2010). A maioria das distribuidoras é representada pelo SINDICOM (Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes). Existe também a figuras das comercializadoras de etanol, que atuam como centralizadoras de usinas específicas (*pool*) para ganhar força na negociação com as distribuidoras ou simplesmente como intermediadora de compra e venda de etanol. (Neves e Conejero, 2010). É importante frisar que existe movimentação no setor para se verticalizar no sentido da distribuição dos produtos. Tanto Raízen como Copersucar tem seus próprios terminais de exportação. Além disso, tanto Raízen como Bunge avançaram na propriedade dos postos de combustível; a Raízen com a participação dos postos Shell e a Bunge através da aquisição da distribuidora Ale (Attuch, 2005; Cilo, 2011).

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Tipo de Pesquisa

Para atingir os objetivos desta pesquisa, utilizou-se a estratégia de pesquisa de estudos de casos múltiplos. Segundo Yin (2005) dois aspectos caracterizam a estratégia de pesquisa de estudo de casos. A primeira é que o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre os fenômenos e o contexto não estão claramente definidos. A segunda caracteriza a questão das variáveis:

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (Yin, 2005, p.32)

Merriam (1988) destaca o caráter particularista, descritivo e heurístico de um estudo de casos. Segundo a autora, o estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular, bem delimitado, e que deve ser relevante para o objetivo da pesquisa. Deve ser descritivo tanto na obtenção dos dados (descrição das entrevistas) como no relatório de resultados. Godoy (2006) aponta que idealmente deve-se procurar obter uma descrição densa (*thick description*) nos moldes de Geertz (1989). A descrição densa é o tipo de narrativa esperado no trabalho final. Por heurístico, Merriam (1988) destaca a necessidade de que o pesquisador esteja atento ao aparecimento de *insights* que levem até mesmo a repensar o fenômeno em investigação.

A justificativa da adoção da estratégia de pesquisa de estudo de caso pode estar ligada a questão de pesquisa do estudo. Godoy (2006) e Yin (2005) apontam que o estudo de casos é uma escolha metodologia adequada quando a questão de pesquisa tenta responder a questões do tipo “como” ou “por que”. A estratégia de estudo de casos também pode ser uma escolha quando o objetivo não é simplesmente a descrição, mas a geração (Eisenhardt, 1989) ou complementação de teorias (Siggelkow, 2007).

Shaffer (1995) aponta que o uso de estudos de caso é uma estratégia interessante em função da limitação dos estudos quantitativos em estabelecer as relações de causa e efeito de CPA. Shaffer argumenta que as oportunidades para observação direta são limitadas no caso de CPA e em geral viesadas; pesquisadores que tem acesso a este tipo de dados em geral são funcionários destas próprias empresas. Shaffer sugere que o melhor método de coleta de dados seja o de entrevistas, mesmo quando considerados os problemas ligados a este tipo de abordagem (tamanho da amostra, coleta *post-facto*, viés de lembrança). Shaffer também chama a atenção para a importância do uso de documentos e dados secundários para estudos em CPA. Em termos de *design* de pesquisa, Shaffer sugere dois tipos. O primeiro é o estudo de uma mesma questão política que afete diferentes setores, *design* que traria ao pesquisador familiaridade com as firmas e traria uma descrição mais rica do que se o pesquisador somente focasse nos eventos políticos. Este *design* também facilita a triangulação. A segunda alternativa de *design* é o estudo longitudinal das estratégias políticas (Shaffer, 1995). Para este trabalho a escolha foi a escolha de uma mesma questão política afetando o setor de produção de etanol.

Este estudo se caracteriza como um estudo de casos múltiplos de cunho positivista, comparativo e explanatório.

- Positivista por escolha epistemológica do autor. Em função desta característica, o *design* estudo de caso deve observar uma série de características para fortalecer as questões de validade interna e externa (Eisenhardt, 1989; Siggelkow, 2007), que serão detalhadas na sessão de design de pesquisa
- Comparativo, pois será um estudo de casos múltiplos. A estrutura em casos múltiplos facilita a comparação, que Godoy (2006) aponta ser a principal ferramenta intelectual do pesquisador. Godoy (2006) também aponta que o estudo de casos múltiplos possibilita a obtenção de resultados mais robustos.
- Exploratório pela “requisição” de autores para que as questões relativas a preferências dos gestores e o resultado nas escolhas de estratégias políticas sejam mais bem estudados (Hillman et al., 2004). Este caso pretende ser explanatório, ao dar insights e/ou proposições das relações entre antecedentes de CPA e as escolhas políticas.

## 4.2 *Design* da Pesquisa

Segundo Godoy (2006) uma das escolhas no *design* de um estudo de casos se refere às fronteiras do interesse do pesquisador. O setor de etanol foi escolhido para este estudo de caso, pois reunia (e reúne) uma série de características que se mostram adequadas para este *design* de pesquisa. Em primeiro lugar, o setor passa por questão política importante, o que aumenta a propensão a engajamento em CPA (Hillman *et al.*, 2004). Em segundo lugar, a transformação enfrentada pelo setor a partir dos anos 2000 (e ainda em curso), com a existência de famílias tradicionais de produtores que interagiram por décadas e que agora convivem com empresas com novas características parece indicar a possibilidade da existência de diferentes comunidades cognitivas, nos moldes propostos por Porac e Thomas (2002). Em terceiro lugar a importância econômica, social e tecnológica do setor em termos históricos permite acesso à grande quantidade de dados secundários que facilitaram a construção do estudo de caso. Finalmente, o histórico do setor em interações com o governo permite utilizar a premissa que o setor é ativo politicamente e que existam dados do histórico de utilização de estratégias políticas e de CPA por parte do setor.

Godoy (2006) também comenta sobre a importância da definição da unidade de análise. Seguindo Porac *et al.* (1989), será utilizada a unidade de análise de comunidades cognitivas. A definição das comunidades existentes no setor foi realizada após estudo da estrutura do setor e após as primeiras entrevistas com especialistas<sup>34</sup>. Utilizando as definições de comunidades cognitivas de Porac *et al.* (1989), foram definidas três comunidades como premissa de trabalho: a dos produtores tradicionais associados à UNICA, a dos novos entrantes associados à UNICA, e a dos produtores tradicionais não associados à UNICA. Definiu-se um produtor tradicional como uma empresa com longo histórico no setor e estrutura de governança familiar (famílias na administração ou famílias no conselho de administração). O tempo de convívio e de interações em termos de decisões estratégicas grupo auxiliam na justificativa para a formulação de uma comunidade (Porac *et al.*, 1989). Como narrado no capítulo da contextualização histórica do setor, um grupo social definido representa o centro do setor; os imigrantes italianos alocados em São Paulo a partir do século XX. A contextualização histórica também descreve a interação entre este grupo e alguns produtores de “descendência não italiana” que estiveram em posição central no

---

<sup>34</sup> Para este trabalho realizaram-se entrevistas com quatro especialistas do setor, para entendimento da dinâmica do setor e também como uma das estratégias de obtenção de dados, utilizando-se a indicação destes especialistas para contato com as empresas alvo. As características dos entrevistados serão apresentadas mais adiante.



desenvolvimento do setor a partir da década de 60 e especialmente no desenvolvimento do Proálcool (por exemplo, famílias Resende Barbosa e Junqueira Franco). Esta interação ainda existe hoje. A origem social do grupo e longa convivência permite formular uma premissa de trabalho que estes produtores formem uma comunidade cognitiva (Porac *et al.*, 1989).

A definição de “novos entrantes” foi usada para empresas que entraram no setor de etanol no Brasil, a partir dos anos 2000, no movimento de consolidação já descrito no capítulo de contextualização histórica do etanol. São empresas que diversificaram suas atividades a partir de outros ramos agrícolas ou mesmo de outros ramos de atuação e são empresas que tem uma governança corporativa com características de empresas profissionalizadas: empresas de capital aberto, ou empresas privadas com práticas sólidas de gestão corporativas de empresas profissionalizadas (auditora externa, conselhos de administração com membros independentes). O Quadro 6 ilustra as características de “governança” destas empresas.

<b>Empresa</b>	<b>Características de "Governança"</b>
Shell	Capital aberto (London Exchange)
BP	Capital aberto (London Exchange)
Petrobras	Capital aberto (BMF Bovespa)
Cargill	Empresa privada com práticas profissionais de gestão
ADM	Capital aberto (New York Stock Exchange)
LDC	Empresa privada com práticas profissionais de gestão e planos de abertura de capital
Noble Group	Capital aberto (Singapore Stock Exchange)
Bunge	Capital aberto (New York Stock Exchange)
Odebrecht	Empresa privada com práticas profissionais de gestão
Abengoa	Capital aberto (Bolsa de Madrid)
Tereos Internacional	Capital aberto (BMF Bovespa)

Quadro 6 - Novos entrantes do setor e características de governança

Fonte: Websites das respectivas empresas, análise do autor.

A dimensão entre empresas tradicionais / novos entrantes pretende evidenciar as *industry beliefs* existentes; produtores tradicionais, que tem interagido há décadas tem um cabedal de *industry recipes* estabelecido, conforme Porac *et al.* (1989). Paralelamente, novos entrantes devem ter formas diferentes de atuação, também moldadas pelas semelhanças em termos de características e interação em outros mercados que não o de etanol brasileiro (Hillman e Wan, 2005).

A escolha da dimensão UNICA vs. não-UNICA tem outra série de justificativas. A escolha de associados da UNICA garante a relevância das comunidades pesquisadas, em função da representatividade da UNICA (produtores representam 50% do etanol e 60% do açúcar produzido pelo país (Neves e Conejero, 2010)). Além disso, a comunidade de produtores tradicionais não associados à UNICA teve uma posição “secundária” (em relação a interações com o governo e representatividade) no desenvolvimento do setor, especialmente a partir do Proálcool. Espera-se assim, que as *industry recipes* sejam diferentes das *industry recipes* associadas à UNICA, em função de pouca interação e isolamento entre estas comunidades. Em termos de representatividade, estima-se que estas três comunidades representem cerca de 90% da capacidade de moagem. O Quadro 7 caracteriza estas comunidades.

	<b>Produtores tradicionais associados à UNICA</b>	<b>Novos entrantes associados à UNICA</b>	<b>Produtores tradicionais não associados à UNICA</b>
Definição	Longo histórico no setor, estrutura de governança familiar, convívio na formação do setor a partir de 1970	Entrada no setor após 2000, empresas de capital aberto ou empresas com práticas de gestão "profissionais"	Longo histórico no setor, estrutura de governança familiar, atuação “secundária” na formação do setor a partir da década de 1970
Exemplos (entre os maiores produtores)	Virgolino de Oliveira, Zilor, Usina da Pedra, Colombo, Aralco, Bazan	Raízen, LDC, ETH, Guarani, Bunge, Renuka, Cargill, São Martinho, Noble, Abengoa	Usaçucar, Lincoln, Junqueira, Tércio Wanderley, Carlos Lyra, Clealco, Moreno, João Lyra, Grupo Farias
Representatividade Estimada - Capacidade Moagem em MM t (% do total do país)	170 (26%)	230 (35%)	200 (30%)

Quadro 7 - Comunidades cognitivas consideradas neste estudo

Fonte: Itaú BBA (2011), websites respectivas empresas, análise do autor.

A característica das comunidades propostas também evidencia o papel da teoria no *design* do estudo de caso Godoy (2006). A escolha do *design* reflete as sugestões de Shaffer (1995) com relação a estudos multicaso. A escolha do setor permite a proposição de comunidades cognitivas Porac *et al.* (1989). A seleção de casos seguiu a recomendação de Eisenhardt (1989) que propõe uma seleção não randômica dos mesmos.

O design da pesquisa segue a proposição geral de Porac *et al.* (1989) sobre a existência das comunidades cognitivas, seus efeitos sobre as estruturas cognitivas (Porac e Thomas, 2002) que influenciam as percepções sobre as decisões estratégicas e as decisões estratégicos *per se*. O objetivo da pesquisa é aplicar esta lógica para as escolhas sobre estratégias políticas e CPA (Hillman *et al.*, 2004). Assim esta pesquisa está orientada a três grandes blocos de análise: o levantamento e análise de evidências sobre a existência das comunidades, a análise sobre as estruturas cognitivas que orientam a interpretação que esta comunidade faz sobre as questões políticas e como estas estruturas influenciam a tomada de decisão em CPA.

#### 4.2.1 Levantamento de Dados

Godoy (2006) também evidencia a importância do planejamento sobre a os procedimentos de campo e a condução da coleta de dados e sua análise. Seguindo as recomendações de Shaffer (1995), utilizou-se tanto entrevistas semi-estruturadas bem como o exame de documentos relevantes para a questão política e para o histórico do setor. O trabalho de coleta seguiu um procedimento em múltiplas etapas (Figura 5)

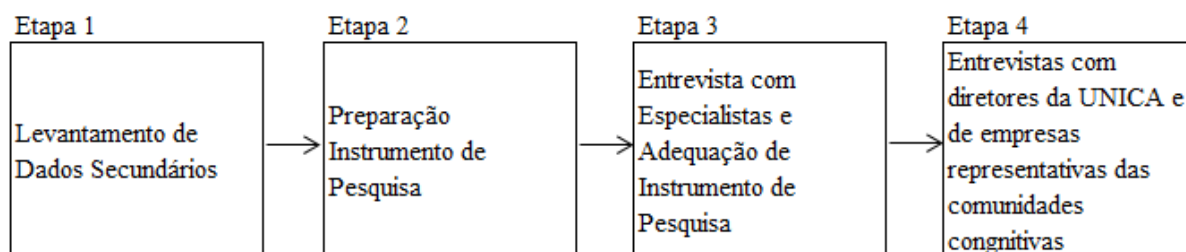


Figura 5 - Etapas do processo de levantamento de dados

Fonte: Elaborado pelo autor

A etapa de levantamento de dados secundários antecedeu a ida a campo para possibilitar a familiarização com o setor e estabelecer os detalhes e dados utilizados para a discussão dos casos. Foram consultadas fontes de dados históricos (artigos acadêmicos e livros). Foram consultados artigos de revistas e jornais para enriquecer o entendimento sobre as mudanças do setor e a questão política alvo deste estudo.

A Etapa 2 de preparação do instrumento de pesquisa utilizou o referencial teórico e os elementos do design da pesquisa para definir as categorias de pesquisa e variáveis. O Quadro 8 apresenta estas definições.

	Código	Categoria	Definição
Comunidades Cognitivas	CC	Elementos de formação das comunidades cognitivas	Comunidades caracterizadas pela influência cognitiva na construção das fronteiras de competição, <i>industry recipes</i> e avaliações de desempenho (Porac e Thomas, 2002). Levanta elementos que auxiliem na identificação destas comunidades
	FC	Fronteiras de competição	As comunidades cognitivas tem visão limitada das fronteiras de competição (Porac e Thomas, 2002)
	IR	<i>Industry recipes</i>	As comunidades cognitivas limitam a variação dos modelos de competição (Porac e Thomas, 2002)
	MD	Medidas de desempenho	As comunidades cognitivas utilizam medidas de desempenho internas (Porac e Thomas, 2002)
Estruturas Cognitivas	EC	Entendimento da e Soluções para a Questão Política / Estrutura Cognitiva	Quais são as causas-raiz da questão política abordada na pesquisa? Quais são as soluções para a questão política? (para levantamento das estruturas cognitivas (Porac e Thomas, 2002) utilizados nas escolhas em CPA)
Escolhas em Estratégias Políticas (CPA)	TR/RE	Abordagem Transacional / Relacional	Escolha de características de engajamento em CPA. Transacional quando é uma abordagem adhoc ; relacional quando é uma abordagem de longo prazo (Hillman e Hitt, 1999)
	CO/IN	Nível de Participação Coletivo / Individual	Escolha de características de engajamento em CPA. Coletiva (através de associações) ou individual (Hillman e Hitt, 1999)
	FIN/INF /CBA	Estratégia Financeira / de Informação / de Construção de base de apoio	Escolha de características de engajamento em CPA. Estratégias de informação almejam atingir o decisor político através do fornecimento de informação; estratégias financeiras almejam atingir o decisor político através do fornecimento de recursos financeiros; estratégias de construção de base de apoio almejam atingir o decisor político indiretamente, através do suporte da “opinião pública” e base de eleitores (Hillman e Hitt, 1999);

Quadro 8 - Definições de termos e variáveis

Fonte: Elaborado pelo autor

O instrumento de pesquisa foi elaborado utilizando as definições de termos e variáveis e com foco em abordar as questões de pesquisa e os blocos de análise. O Quadro 9 apresenta as questões de pesquisa, bem como as questões utilizadas no instrumento para capturar dados que pudessem se usados nas respostas destas questões.

<b>Questões da Pesquisa</b>	<b>Perguntas Utilizadas na Coleta de Dados</b>
Existem diferentes comunidades no setor?	1 Como está estruturado o mercado dos produtores de etanol atuantes no Brasil? 2 Quais são seus concorrentes diretos? 3 Como as diferentes empresas competem? 4 Você pode citar algum caso que exemplifique essas estratégias? 5 Quais são os players mais bem sucedidos no mercado? Por quê?
Existem diferenças no entendimento das causas e solução da questão política entre as comunidades que evidenciem diferenças nas estruturas cognitivas?	1 Descreva o seu entendimento sobre os motivos da escassez de etanol no mercado nacional: Quais são as causas desta falta de produto? 2 Em sua opinião, quais são as alternativas de solução da escassez de produto? 3 Em sua opinião, a solução para a escassez de etanol depende necessariamente de uma intervenção do governo federal sobre o setor de etanol (definida com a questão política)? 4 A questão política (definida acima) alterou a gestão ou seleção de atividades relativas a relações institucionais/governamentais em sua empresa? Por favor, descreva esta situação.
Estes conjuntos influenciam as escolhas em CPA das respectivas comunidades?	1 Você se lembra de alguma situação recente em que sua empresa se utilizou de atividades ligadas a relações institucionais? 2 Descreva como foi esta situação. Quais foram os desdobramentos desta ação? 3 De forma geral, o setor utiliza atividades ligadas a relações institucionais? 4 Em sua opinião, quem as utiliza? 5 Todos utilizam as mesmas estratégias? 6 Você se lembra de alguma situação em particular? Por favor, descreva a situação.

Quadro 9 – Objetivos específicos da pesquisa e perguntas utilizadas na coleta de dados (versão final)

Fonte: Elaborado pelo autor

Em seguida, entrevistaram-se especialistas no setor, que puderam auxiliar no teste de robustez das escolhas do *design* da pesquisa. Os especialistas foram também utilizados como fonte de indicação para agendamento das entrevistas com empresas das comunidades alvo. Finalmente, os especialistas foram utilizados para verificação e pertinência das questões do instrumento de pesquisa (Anexo A). Destaca-se a sugestão de utilizar o termo relações institucionais em substituição aos termos CPA e estratégias políticas, como forma de evitar dificuldades na obtenção das entrevistas. Nas entrevistas, os conceitos de CPA e estratégias políticas eram

posteriormente explicados. O Quadro 10 apresenta a caracterização dos especialistas consultados.

<b>Nome</b>	<b>Sigla</b>	<b>Caracterização</b>
Confidencial	ES1	Pesquisador (acadêmico) sobre o setor, experiência de governo, experiência como produtor de cana de açúcar
Confidencial	ES2	Pesquisador (acadêmico) sobre o setor, experiência executiva no setor
Confidencial	ES3	Pesquisador (acadêmico) sobre o setor, consultor de empresas para o ramo do agronegócio
Confidencial	ES4	Especialista sobre o setor, experiência executiva em produtores tradicionais do setor, hoje fornecedor de serviços para o setor
Confidencial	ES5	Fornecedor de equipamentos para o setor com 20 anos de experiência.
Confidencial	ES6	Engenheiro de fornecedor de autopeças (sistemista), que esteve envolvido com o projeto de desenvolvimento do carro flex

Quadro 10 - Caracterização dos especialistas consultados

Fonte: Elaborado pelo autor

Na etapa 4 realizaram-se as entrevistas propriamente ditas. Foram entrevistados dois diretores da UNICA para detalhamento das atividades da associação e aprofundamento das dinâmicas do conselho de diretoria da UNICA. A pedido destes entrevistados eles não serão identificados (utilizaremos os códigos UN1 e UN2).

Três estratégias distintas foram empregadas para estabelecimento de contato com as empresas e agendamento das entrevistas. Uma delas foi utilização do Centro de Estudos de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro) para enviar carta de apresentação e o instrumento de pesquisa para cinco representantes de cada uma das comunidades cognitivas. As empresas foram selecionadas com base em sua aderência a descrição de cada uma das comunidades e também pela relevância, medida pela capacidade de moagem de cana. Os convites foram enviados para quinze empresas produtoras de etanol (Quadro 11).

	<b>Produtores tradicionais associados à UNICA</b>	<b>Novos entrantes associados à UNICA</b>	<b>Produtores tradicionais não associados à UNICA</b>
Definição	Longo histórico no setor, estrutura de governança familiar, convívio na formação do setor a partir de 1970	Entrada no setor após 2000, empresas de capital aberto ou empresas com práticas de gestão "profissionais"	Longo histórico no setor, estrutura de governança familiar, atuação não central na formação do setor a partir da década de 1970
Empresas convidadas	Virgolino de Oliveira, Zilor, Usina da Pedra, Colombo	Raízen, LDC SEV, ETH, Guarani, Bunge, São Martinho	Usaçucar, Lincoln, Junqueira, Coruripe, Carlos Lyra, Clealco, Moreno

Quadro 11 - Empresas convidadas via GVAgro

Fonte: Elaborado pelo autor

A segunda estratégia foi à utilização de indicações dos especialistas, indicação das associações, indicações de entrevistados ao longo do processo de entrevistas e da utilização de *networking* pessoal. Foram realizados 66 contatos diferentes na tentativa de conseguir agendamento de entrevistas.

Finalmente a terceira estratégia foi a de o envio de carta convite, carta de apresentação e roteiro de entrevista diretamente para produtores selecionados. Foram enviados outros 20 convites neste formato. Para enfrentar as questões de representatividade de opiniões pessoais como fonte de dados para análise de cognição das comunidades, o foco de todos estes convites foi o CEO ou o responsável direto pela implementação de CPA e estratégias políticas (Narayanan *et al.*, 2011). As comunidades representadas e os cargos dos respectivos entrevistados são apresentados no Quadro 12.

	<b>Nome</b>	<b>Código</b>	<b>Cargo</b>
<b>Produtores tradicionais associados à UNICA</b>	Confidencial	PT1	Presidente e membro da família controladora
	Confidencial	PT2	Presidente do conselho e membro da família controladora
	Confidencial	PT3	Presidente e membro da família controladora
<b>Novos entrantes associados à UNICA</b>	Confidencial	NE1	Diretor responsável por relações institucionais
	Confidencial	NE2	Diretor responsável por relações institucionais
	Confidencial	NE3	Diretor responsável por relações institucionais
<b>Produtores tradicionais não associados à UNICA</b>	Confidencial	NU1	Diretor responsável por relações institucionais
	Confidencial	NU2	Presidente
	Confidencial	NU3	Diretor responsável por relações institucionais e diretor ligado a projeto cuja viabilidade depende de recursos públicos.

Quadro 12 – Comunidades e cargos dos entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor

Os representantes das empresas concordaram em participar de pesquisa desde que fosse garantido o anonimato e a maior agregação possível de dados. É plausível que as características do assunto estudado (CPA e estratégias políticas) sejam o fator responsável por tamanha reserva por parte dos entrevistados. Embora não seja possível apresentar mais dados que identifiquem a relevância individual de cada uma entrevistadas, a soma da capacidade de moagem das empresas relacionadas aos entrevistados é de aproximadamente 100 milhões de toneladas ano, representando aproximadamente 16% da capacidade de moagem do país (aproximadamente 650 milhões de toneladas. Em linha com as preocupações dos entrevistados com as questões de sigilo, apenas um dos entrevistados (ES4) permitiu a gravação da entrevista. Neste sentido preocupou-se em: a) tomar notas de entrevistas com o maior nível de detalhamento e focando em frases e comentários relevantes para a pesquisa (Emerson *et al.*, 1995); b) revisar as notas imediatamente após o fim das sessões de entrevista, para eventuais correções c) voltar com os entrevistados para esclarecimento sobre dúvidas



sobre as anotações. Em termos totais, realizaram-se quinze entrevistas com duração total aproximada de 18 horas.

#### 4.2.2 Análise dos Dados

Para a interpretação dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo clássica com categorização (Bauer, 2002). Freitas e Janissek (2000) colocam que a técnica permite aprofundamento nas questões de significados de ações e interações humanas, permitindo análises mais profundas e de fatos pouco perceptíveis através dos métodos qualitativos. Neste sentido, é possível que se obtenha inferências além do manifesto, inclusive sobre os conteúdos que os entrevistados deixaram subtendido. Seguindo recomendações de Bauer (2002), o referencial de codificação foi desenvolvido para que se ajuste tanto as considerações teóricas como aos materiais colhidos.

O software Atlas/ti foi utilizado para apoio à análise do material empírico coletado, especialmente o material coletado através das entrevistas. Segundo Bandeira-de-Mello (2006), as vantagens da utilização desta categoria de software são os ganhos em consistência, velocidade e flexibilidade da análise e eficiência na representação dos resultados. Estas vantagens estão associadas a diversas características deste tipo de software: aos mecanismos de busca (consistência), a automação das tarefas (velocidade), a possibilidade de reclassificação e novas tentativas de análise (flexibilidade) e as interfaces gráficas (representação). Entre as desvantagens, estão a possibilidade de perder contato com a realidade dos dados, a complexidade que a “facilidade” de criar categorias e códigos pode acarretar, custos de aprendizagem na utilização do software e finalmente, o fato de que a análise recai fundamentalmente no pesquisador. Como comenta o autor “[...] o software não transforma o pesquisador incompetente em competente.” (Bandeira-De-Mello, 2006,pg. 438).

Godoy (2006) coloca a importância das decisões que afetam a análise dos dados. Para Yin (2005) analisar as evidências de um estudo de caso é uma atividade desafiadora, principalmente pela falta de procedimento fixo e técnicas de manipulação. A principal preocupação é com as questões de validade interna e validade externa de um estudo de caso. Para que uma pesquisa seja internamente válida, as conclusões apresentadas devem estar apoiadas nos dados. Para fortalecer a validade interna foram construídas categorias de análise derivadas do referencial teórico de apoio. As categorias receberam códigos para que se

facilitem sua aplicação na análise dos casos (de acordo com as definições do Quadro 6). Novos códigos foram criados a partir da análise das entrevistas e da construção de novas categorias relevantes à pesquisa (Bauer, 2002).

Para fortalecer as questões de validade interna do estudo, os achados preliminares foram apresentados ao grupo de pesquisa em estratégia no Prof. Rodrigo Bandeira-de-Mello, em dezembro de 2011. De forma geral, as observações do grupo foram consistentes com as análises e avaliações apresentadas. As sugestões de análises adicionais de dados secundários e reavaliação das notas de entrevista em busca de respostas específicas que ajudassem a corroborar certos pontos foram incorporadas. As questões de validade externa foram endereçadas através da estrutura de multicasos e da comparação intra e inter-casos, que permitem triangulação. A validade externa foi fortalecida ao desenvolver-se um relatório claro e detalhado, nos moldes de uma descrição densa (Godoy, 2006). Eisenhardt (1989) também argumenta que a seleção de uma população específica melhora a validade externa.

## **5 ESTUDO DE CASO – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO**

A organização da apresentação do caso é guiada pelas questões de pesquisa, pela caracterização das comunidades cognitivas e pelas categorias e variáveis que foram propostas no capítulo de metodologia. Adicionalmente, assuntos de interesse que tenham surgido durante o levantamento de dados moldaram novas categorias de apresentação do caso. A primeira sessão da descrição do caso aborda a caracterização das comunidades cognitivas.

A seguir, aborda-se o entendimento da questão política em foco no estudo. Analise-se como as comunidades enxergam a questão política (oferta de etanol menor que a demanda) em termos de suas causas e possíveis soluções. Também se analisam outras interpretações relacionadas a políticas públicas e CPA. Através desta análise, criam-se dimensões que compõe as estruturas cognitivas de cada comunidade.

Finalmente, faz-se o mapeamento das decisões relativas à implementação de CPA pelas comunidades, e se analisa como as estruturas cognitivas influenciam as escolhas de cada uma das comunidades cognitivas.

## 5.1 Aspectos da Definição das Comunidades Cognitivas

A proposição das comunidades cognitivas utilizadas neste estudo foi baseada em postulados teóricos (Porac *et al.*, 1989), na coleta de informações com especialistas do setor, no estudo das variáveis relevantes para a formação histórica do setor sucroalcooleiro e no *design* desta pesquisa. Porac *et al.* (1989) determinam que as comunidades cognitivas se formam a partir da interação repetida na resolução de dilemas estratégicos. O compartilhamento destes problemas estratégicos e suas soluções com outros membros da comunidade reforçam as maneiras “corretas” de resolver estes problemas concretos. A repetição desta interação reforça as *industry beliefs*.

A partir destas considerações teóricas, foram propostas três comunidades cognitivas para este estudo de caso: os produtores tradicionais associados à UNICA, os novos entrantes associados à UNICA e a comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA. A escolha destas comunidades se baseia em alguns fatores. O primeiro é a formação histórica do setor, que apresentam um grupo social dominante a partir da segunda metade do século XX: os produtores de famílias italianas que se estabeleceram em São Paulo. As mudanças do setor ao longo dos anos 2000, marcadas pela entrada de novos atores (estrangeiros e nacionais) no setor e do processo de consolidação do mercado, fornece justificativa para utilização da dimensão produtores tradicionais / novos entrantes como uma das variáveis de desenho das comunidades. Adicionalmente, a comunidade dos novos entrantes tem, de maneira geral histórico de interação e disputas pelos mercados globais de commodities (agrícolas e energia) (Pasin e Neves, 2001). Outro aspecto que reforça a polaridade desta dimensão (produtores tradicionais / novos entrantes) é a diferença de “governança”: enquanto o grupo os produtores tradicionais é marcado pelas empresas familiares (Avó, 2008). A concentração destes produtores tradicionais e novos entrantes em São Paulo (que representa aproximadamente 60% da produção nacional) faz com que a associação de São Paulo (UNICA) seja a mais importante do país, assumindo por vezes a representação nacional do setor (Conejero, 2011). Assim outra dimensão utilizada na proposição das comunidades evidencia a característica de estar associado ou não à UNICA. A comunidade de produtores tradicionais não associados à UNICA teve uma posição não central para o desenvolvimento do setor. Espera-se assim, que as *industry recipes* sejam diferentes das *industry recipes* das comunidades associadas à UNICA, em função de pouca interação e isolamento entre estas comunidades.

A caracterização das comunidades cognitivas será feita utilizando-se as definições de Porac *et al.* (1989). Em primeiro lugar serão utilizadas as questões históricas e interações sociais, que evidenciam a repetida interação na resolução de problemas estratégicos e que auxilia na formação das comunidades cognitivas Porac *et al.* (1989). Em seguida, será utilizado o conceito dos *industry beliefs* e seus componentes: fronteiras de competição, industry recipes e medidas “internas” de desempenho.

### 5.1.1 Desenvolvimento histórico das comunidades cognitivas

A caracterização da comunidade dos produtores tradicionais ligados à UNICA, colhida através dos depoimentos, dá suporte às premissas de escolha desta comunidade para este trabalho, bem como as descrições de comunidades cognitivas (Porac *et al.*, 1989). Os depoimentos deste grupo evidenciam os laços históricos, bem como as interações sociais que os unem. O primeiro aspecto em comum foi à caracterização do grupo social dos “italianos”. Um dos especialistas do setor (ES1) confirma a questão da influência do grupo dos italianos na formação do setor. Segundo ele “[...] em resumo, existe uma visão patrimonialista por parte dos italianos, que assim veem os produtores como inimigos, ou como alguém que deve ser adquirido a qualquer custo.” (Especialista do setor ES1). Além das evidências de grupo social, os depoimentos também comentam da utilização da família como unidade importante para os negócios, à semelhança do que argumenta Campos (2002). Segundo outro especialista “O grupo era homogêneo, era a “italianada” que brigava, brigava, mas saía com uma decisão. Era a grande família italiana.” (Especialista do Setor, ES4). Outra evidência neste sentido foi colocada por um dos produtores tradicionais, que afirmou que “[...] e antes era quase uma família italiana, que brigavam e a noite estavam tomando uísque.” (produtor tradicional associado à UNICA, PT1). Esta visão de uma grande e unificadora família também foi abordada por um dos produtores tradicionais, que afirmou que “como nós não somos concorrentes entre nós tínhamos cotas [...] tudo mundo organizado [...] era uma grande família alcooleira, [...] fazia *benchmark*, comprava equipamentos juntos, era um familião.” (produtor tradicional associado à UNICA, PT2). Outro fator enfatizado nos depoimentos é o longo histórico de tradição destas famílias no setor e sua longa interação. Frase como são famílias com sessenta ( ou cinquenta ou setenta anos) foram comuns durante os depoimentos, evidenciando que a alcunha de produtores tradicionais que este grupo tem respaldo em anos de experiência na atividade. Outro ponto que denota o tempo de interação e intimidade é a

maneira de referência aos personagens deste grupo, especialmente aos membros das famílias centrais ao desenvolvimento do setor. Rubens Ometto é frequentemente referenciado como “Binho” e Maurílio Biagi Filho é chamado de “Maurilinho”. A influência destas famílias “tradicionais” também aparece no discurso de outras comunidades cognitivas. Em referência as mudanças do setor, um dos novos entrantes afirmou: “O setor está mudando muito, as famosas empresas familiares estão abrindo mão.” (Novo entrante associado à UNICA, NE3). A maioria das entrevistas citou nominalmente o grupo dos “tradicionais”.

A comunidade dos novos entrantes ligados à UNICA foi citada em todas as entrevistas. A “novidade” da entrada destes novos grupos a partir dos anos 2000 e transferência de controle de grupos “importantes” para as mãos dos novos entrantes foi central em todas as entrevistas. A nova maneira de pensar dos novos grupos também é corrente na caracterização deste grupo. Um dos especialistas que cita “[existe a mudança da] maneira de pensar com a entrada dos estrangeiros” (ES4<sup>35</sup>). Este argumento é corroborado pelo depoimento de um dos novos entrantes ligados a UNICA:

Queremos mudar a realidade do setor[...]A nossa atividade tem que mudar, com a entrada dos novos existe um novo *mindset*, dos líderes [gestores] atuais na empresa, apenas dois ainda tem este pensamento antigo. (NE2).

Alguns ainda citam a “profissionalização” como característica marcante deste grupo, em oposição às práticas das empresas familiares que caracterizam o grupo dos produtores tradicionais. Um dos produtores tradicionais não ligados à UNICA refere-se a isso dizendo que “Com a entrada da Shell o setor ficou mais profissional [...] também a Bunge, com o Pedro Parente o setor se profissionalizou.” (NU2). Outro dos produtores não associados à UNICA afirma que “A entrada de capital externo no Brasil mudou a dinâmica do setor [...] e profissionalização da gestão.” (NU3). A maioria das referências a este grupo usa termos como “os estrangeiros” ou “grandes grupos internacionais”, apesar da participação da Cosan em 50% da Raízen e da participação relevante do grupo Odebrecht através da ETH (com 37 milhões de toneladas de capacidade de moagem ano). Não obstante, tanto Cosan como ETH foram associadas às novas características deste grupo (“[...] com vinda das multinacionais que tem capacidade própria de dialogo pelo seu tamanho, como Shell, Bunge, Dreyfus e ETH.”, PT2). A Cosan é geralmente considerada “estrangeira”, pois existe a visão de que a Shell

---

<sup>35</sup> A partir deste ponto, os entrevistados serão identificados apenas pelo código de duas letras e número, estes códigos estão descritos no Quadro 12 – , p.78.

eventualmente dominará a “fusão de iguais” com a Cosan (“A Cosan não existirá, será Shell, pois uma sociedade de iguais não existe.”, PT2).

A entrada destes “novos grupos” no setor e as mudanças estruturais causadas atreladas a este movimento ficam evidenciadas pela referência feita sempre no tempo passado ao antigo grupo dominante dos produtores paulistas. Os entrevistados usam expressões como “era a italianada” ou “meu conselho era formado por usineiros” ou ainda “era um familiar” (ES4, UN2, PT1, grifo nosso).

A comunidade dos produtores tradicionais não ligados a UNICA foi citada em um número menor de entrevistas. Grosso modo, esta comunidade foi citada em dois tipos de situações. Na primeira delas, quando membros de outras comunidades expõe sua opinião de que estes produtores tendem a desaparecer pela mudança de estrutura do mercado:

As unidades ficarão entre 2 e 3 milhões de toneladas. Virarão nicho? [...] não vai captar valor de logística, créditos, outros elos da cadeia [...] mas as questões de sucessão podem colocar tudo a perder [...] rupturas que estão acontecendo, estes terão que fazer escolhas. (PT1)

A segunda situação de citação desta comunidade acontece quando a própria comunidade descreve sua caracterização. Os entrevistados da comunidade se veem em posição “não central” em relação as decisões nacionais do setor, que está em São Paulo (“A UNICA não abriu a boca para criticar as declarações do Mink sobre zoneamento.”, NU2). Existe um subgrupo de destaque que são os produtores do Nordeste. Estes produtores tiveram destaque nas citações de outras comunidades, especialmente pela comunidade de produtores tradicionais associados à UNICA. Os comentários focaram nas questões de produtividade dos produtores do Nordeste em relação aos produtores do da região Centro-Sul. Um dos entrevistados citou as “[...] vantagens pecuniárias não compensam a baixa produtividade.”(PT1) e na habilidade dos produtores Nordestinos em conseguir uma fatia desproporcional das políticas públicas. Um dos entrevistados afirmou que “Tem algum exemplo do NE fazer o jogo melhor do que São Paulo [...] exemplo às cotas preferenciais para EUA.”(NU1). Comentou-se ainda da dependência do governo ao se afirmar que “[...] agenda política muito dependente do governo federal. (PT1). Parece haver uma “hierarquia temporal” nos modos de fazer negócios entre os grupos, que segue as fases históricas de “dominação” do setor: os produtores tradicionais ligados à UNICA veem a atuação dos outros grupos

tradicionais, especialmente em relação aos produtores do Nordeste, como um modo de atuação atrasado conforme assinalou um produtor tradicional, dizendo que as empresas nordestinas “[...] fazem um associativismo “pré-histórico.”(PT1). Parece existir este mesmo tipo de “hierarquia” no julgamento dos novos entrantes em relação aos produtores tradicionais associados à UNICA. Um dos novos entrantes afirmou que “(existe a mudança da) maneira de pensar com a entrada dos estrangeiros.” (ES4).

### 5.1.2 Fronteiras de competição

Os depoimentos não corroboram as sugestões de Porac *et al.* (1989) com relação as fronteiras de competição. Segundo os autores, as comunidades deveriam ter visão limitada das fronteiras de competição, o que reforçariam os *industry recipes* de cada uma das comunidades. Entretanto todas as comunidades estão conscientes, pelo menos parcialmente, dos movimentos competitivos e da atuação das outras comunidades cognitivas. Particularmente central aos depoimentos está a comunidade dos novos entrantes ligados à UNICA, que foi citada em todas as entrevistas. Uma característica interessante do setor é que em diversos depoimentos, os produtores não conseguem indicar competidores. Parece haver uma visão de que não existe competição pelo setor. Um produtor cita “[...] como nós não somos concorrentes [...]” (PT1). Reforça esta visão ao afirmar que “A entrada dos estrangeiros não acirra concorrência, pois é commodity, ciclo anual, períodos mais longos, a própria característica.” (PT1). Mesmo os novos entrantes mostraram esta interpretação, ao dizer que “Num setor que ainda tem quatrocentas e tantas usinas não dá para falar quem são os competidores.” (NE1). Outro produtor ainda coloca que “não existem concorrentes.” (NE2). Como será analisado na sessão de escolhas de estratégias em CPA, o discurso de não competição parece tão harmonioso quando se avaliam as escolhas relacionadas às estratégias políticas.

### 5.1.3 *Industry Recipes*

Porac e Thomas (2002) argumentam que uma das características das comunidades cognitivas é a existência das maneiras “corretas” e fazer negócios, o que acaba gerando uma modelo de negócios “padrão” para as comunidades. Estas *industry recipes* são “auto-reforçadoras” e aceitas sem contestação e terminam por reforçar a existência destas comunidades cognitivas.

Comportamentos que apresentam variação desta forma padrão de competição são considerados comportamentos ilegítimos.

A questão das *industry recipes* aparece de maneira marcante para os membros da comunidade cognitiva dos produtores tradicionais ligados à UNICA. A forma de tratamento e acumulação de territórios (“territorialismo”) (Campos, 2002) é citada. No depoimento de um dos produtores tradicionais (PT2), a palavra território aparece em sete notas de campo, em referência ao modo de gestão dos produtores terceirizados e da gestão da garantia da originação da cana. Ele cita, por exemplo, que o “Usineiro é uma grande família, mas o usineiro rosna um para o outro para domínio de território.” (PT2) e “Também traz uma coisa de senhor de engenho, porque você tem de dominar o território. Dominar entre aspas. Você tem de integrar.” (PT2). Ainda complementando esta visão, outro entrevistado cita que “Existe uma visão patrimonialista por parte dos italianos, que assim veem os produtores como “inimigos, alguém a ser adquirido.” (ES1). Avó (2008) corrobora o fato com um depoimento colhido em seu trabalho

[...] Uma vez eu falei pra um deles: ‘Quer dizer que o seu limite é o Oceano Atlântico?’ E ele falou assim: ‘Pra mim, a coisa melhor do mundo é abrir a cerca [...]’ (abrir a cerca é tirar a cerca do vizinho) [...] ‘quando eu abro a cerca eu fico contente...’. Voltei a perguntar: ‘Então o seu limite é o oceano?’ E ele me respondeu: ‘De um lado, né? Do outro, é o Pantanal...’ Era um italiano interessante...(Avo, 2008, p. 106)

O grupo dos produtores tradicionais associados à UNICA acredita que sua competência central (Prahalad e Hamel, 1990) é o conhecimento agrícola da cultura da cana. “Somos todos descontentes de famílias agricultoras, com exceção do Binho.” (PT3). Complementando esta visão, outro produtor cita a suposta dificuldade que os novos entrantes tem enfrentado ao se aventurar em um novo setor

[...]e eles estão se atrapalhando na gestão de territórios (climatologia, personalidade dos fazendeiros, organização fundiária) [...] cada território tem sua personalidade [...] Veja o fracasso da Alto Taquari, do grupo Brenco [...] Eles vão operar a indústria de maneira ótima, mas o território vai ser problemático. (PT1)

Esta crença no domínio das técnicas agrícolas, somada as questões da “acumulação de territórios”, tem reflexos na estratégia de verticalização do setor. Enquanto tipicamente os produtores tradicionais se focam na integração para trás, os novos entrantes focam na integração para frente (especialmente logística e operações globais).



O acesso limitado a capital, especialmente após a crise de 2008, limita a possibilidade de uma estratégia de consolidação por parte dos produtores tradicionais associados à UNICA. Estes produtores acabam competindo como grupos de tamanho médio que não conseguem agir como consolidadores do mercado. Segundo um produtor tradicional, “Hoje tem uns 10 grupos em torno de 10 ou 20 milhões de toneladas grupos mais nacionais que tem o mesmo porte da [...] antes de darmos o pulo para ser um grupo maior. Mas agora está mais difícil.”(PT1).

O grupo dos novos entrantes ligados à UNICA assume uma estratégia de integração da cadeia de valor, mas com foco de verticalização para frente. Dois pontos caracterizam esta escolha. O primeiro é que de não ser o proprietário tanto das terras quanto da cana plantada, em oposição ao grupo tradicional, que quando terceiriza a produção, não possui a terra (o faz via arrendamento), mas é proprietária da cana ali plantada (a soca da cana) (NU1). De acordo com um dos entrevistados afeito aos negócios da Raízen, “Hoje a Raízen tem zero de cana [...] quem tem cana é a Resende Barboza, que também administra outros terceiros.” (PT2). Ainda segundo outro produtor do grupo dos novos entrantes “Não temos nenhuma terra plantada, estamos no elo seguinte da cadeia da produção de etanol e açúcar [...] nossa estratégia é de não ter terra arrendada.” (NE1).

Outra característica do modelo de negócios dos novos entrantes é a busca por grandes escalas. Um dos novos entrantes coloca a preocupação com esta dinâmica dizendo “Estamos preocupados com uma escala mínima [...] Queremos ser relevantes neste mercado.” (NE3). Afirma outro produtor sobre o crescimento das escalas:

Surge a nova era de grandes escalas em produção e logística [...] Grupos mais integrados como Cosan, Coopersucar e novos entrantes estrangeiros como Bunge, Dreyfus, ETH, Nobel e Tereos estão mirando (escalas) de 20 a 30 milhões de toneladas. (PT1).

Surge também a preocupação com a atuação global destes novos entrantes. Grande parte destes entrantes são grupos internacionais com participação em vários mercados globais. Um dos produtores descreve este componente de sua estratégia:

[...] que já comercializava açúcar, tinha processamento de milho, comercializava óleo de palma para uso comestível entre outros óleos de origem vegetal, montou uma estratégia global para atuar no setor de biocombustíveis. (NE1).

Além da atuação global, que já existia por parte das matrizes destas empresas, outros competidores focam em uma atuação global a partir de uma base no Brasil. Um dos novos entrantes define-se como “a única (empresa) que realmente está se internacionalizando.” (NE2).

O grupo dos novos entrantes também se descreve como possuidor de maior capacidade de gestão, quando comparado ao grupo dos produtores tradicionais. Segundo um dos entrevistados “A entrada de capital externo no Brasil mudou a dinâmica do setor, com impactos na busca de eficiência produtiva e organizacional para a competitividade e profissionalização da gestão”. (NU1). Outro afirma que “Os novos entrantes [...] e tem gestão, além disso, não extirparão os produtores, pois não tem *expertise* em plantar. [...] A Odebrecht é um outro bom exemplo, pois tem capacidade de gestão”. (ES1). Ainda um terceiro exemplo foi dado por um produtor do grupo dos novos entrantes. Segundo ele “Nossa forma de atuação e estruturação é distinta, nossas unidades são descentralizadas e é tudo amarrado por nosso sistema de gestão [...] Isso incomoda um pouco as outras.” (NE2).

Finalmente as questões de “legalidade” e de normas de *compliance* mais rígidas, em função da exposição global e de regras de governança mais evoluídas, são patentes no grupo dos novos entrantes. Um dos entrevistados coloca que “os novos entrantes são legalistas.” (ES1). Outro entrevistado aponta que “Sempre toleramos a sonegação [...] abriram mais de duzentas distribuidoras de fachada por causa do álcool.” (PT3). Outro representante do grupo de novos entrantes coloca que “[...] são empresas de capital aberto. A folha agora está toda por dentro.” (NE2). Este representante acredita ainda que as regras de *compliance* destes novos grupos acabam sendo incorporados por todo o mercado, devido à pressão das autoridades, que adotam estes padrões mais “severos”.

A maneira de competir dos produtores tradicionais não associados à UNICA tem algumas semelhanças com a dos produtores tradicionais associados à UNICA, mas tem diferenças importantes. Primeiramente, este grupo trabalha com focos regionais, ao contrário das outras duas comunidades que tem uma esfera de atuação mais nacional em sua agenda. Assim as

preocupações competitivas estão mais voltadas ao atendimento dos mercados locais. Um dos produtores identifica que “[...] que as condições geográficas nos dão condições de exclusividade de mercado.” (NU2). Outro produtor deste grupo também endereça esta questão, apontando para uma preocupação menor com a exportação

[...] as usinas aqui tem tamanhos menores [...] a questão de escala é diferente para atender os mercados locais [...] (em São Paulo) o interesse é mais globalizado, mais exportação, nós exportamos só 25% [...] em alguns estado eu só vendo local [...] ao contrário de uma São Martinho ou o Virgolino de Oliveira, com foco em exportação. (NU1).

Esta questão da estratégia em focos geográficos tem outros desdobramentos. Este foco regional permite que dadas às condições de tamanho nestes mercados, estes produtores tenham uma grande importância relativa para a região. Um dos produtores conta a experiência de abrir uma usina em um estado com pequena representatividade econômica. Mesmo uma usina pequena para os padrões atuais de mercado “é uma das maiores empresas do estado.” (NU1). Segundo este produtor, esta representatividade também se manifesta em outras áreas, como por exemplo, no mercado de trabalho, no sentido que estas empresas se tornam grandes empregadores nos estados. Este sentimento é também compartilhado por outro dos produtores que coloca que “temos mais facilidades [...] em função da nossa representatividade no Estado.” (NU3).

Outra característica apontada pelos produtores deste grupo é uma habilidade que poderia ser definida como uma habilidade em administrar em ambientes “turbulentos”. Marcadamente, dois os produtores do grupo usaram exatamente a mesma expressão para descrever esta característica: estômago. Segundo o primeiro, “é que nós temos estômago para confusão.” (NU1). Segundo outro entrevistado:

Sempre brinco com meus amigos que este pessoal não tem estômago para trabalhar com commodities [...] têm pouca flexibilidade que é necessária ao negócio [...] Os executivos começam a ser trocados, o Bruno<sup>36</sup>, na ETH<sup>37</sup> e tem mudanças na Bunge [...] Estas empresas vão virar investimentos estratégicos [...] Tem de ter estômago [...] começo a safra com prejuízo e rezando para que o preço suba no final da safra [...] empresas internacionais não aguentam isso. (NU3).

<sup>36</sup> Referência a Bruno Melcher, que deixou o cargo de CEO da LDC SEV em fevereiro/2012.

<sup>37</sup> Referência a José Carlos Grubisich, que deixou o cargo de CEO da ETH para assumir o cargo de CEO da Eldorado Celulose, do grupo JBS em fevereiro/2012.

#### 5.1.4 Medidas internas de desempenho

Porac et al. (1989) colocam que as comunidades cognitivas usam medidas internas de “qualidade” para mensuração e ranqueamento dos produtores mais centrais ao desenvolvimento da comunidade cognitiva. De fato, nenhum depoimento citou medidas financeiras como uma medida de sucesso dentro das comunidades. As medidas de sucesso se mostraram ligadas a visão da competência central de cada uma das comunidades. Assim a comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA enfatiza as medidas de desempenho agrícola para a mensuração de sucesso. Um exemplo está presente em reportagem do O Estado de São Paulo: “Antes eram usineiros de primeira segunda e terceira geração. Usavam ternos brancos, moravam no interior e conheciam cana como ninguém.”(Pereira e Chade, 2012). Outro produtor tradicional vê fraco desempenho dos estrangeiros na questão agrícola “e eles estão se atrapalhando na gestão de territórios (climatologia, personalidade dos fazendeiros, organização fundiária)[...]cada território tem sua personalidade” Já os novos entrantes ligados à UNICA, por sua vez, enfatizam as medidas de capacidade administrativa e de gestão. Um dos entrevistados coloca que “não existe gestão nas usinas [...] vinda dos estrangeiros [...] tem gestão [...] Gestão é importante vejam a queda de Reischtul e da Brenco”. (ES1). Por fim os produtores tradicionais não associados à UNICA valorizam os competidores com maior flexibilidade e resiliência para aguentar as crises, aqueles com “estômago” (NU1).

#### 5.2 Entendimento da Questão Política pelas Comunidades Cognitivas

O setor sucroalcooleiro enfrenta uma questão política relacionada a oferta de etanol hidratado. Por uma série de fatores, a produção de etanol hidratado caiu 30% da safra de 2011/2012 após dois anos de pouco crescimento. O resultado desta queda de oferta é que desde o início de 2011 os preços de etanol quebram a barreira teórica de 70% de paridade entre preços de etanol e gasolina ao consumidor (Torres, 2011). Os preços sobem logo ao início da gestão Dilma, e a reação do governo é colocar uma série de medidas para tentar solucionar o problema.

Em função da crise de abastecimento de 2011, o governo federal ensaia uma maior intervenção no setor. Em maio de 2011, a responsabilidade pela administração do etanol passa para a Agência Nacional de Petróleo (ANP). O governo estuda medidas para incentivar a

produção de etanol de cana, enquanto tenta evitar a diminuição da percentagem de etanol anidro na gasolina (à época, 25%, podendo variar para até 18%). A questão política desenvolve-se ao redor da solução operacional para a oferta de etanol e para uma maior influencia do governo federal no setor (Borges, 2011). As propostas iniciais feitas pelo Ministro das Minas e Energia Lobão, em maio de 2011 eram:

- a) Condições mais vantajosas para o financiamento da produção de açúcar por parte de organismos governamentais (Bancos Estatais, BNDES)
- b) Novas linhas de investimento para financiamento de produtores independentes e nova linha do BNDES para destilarias de etanol
- c) Taxação da exportação de açúcar
- d) Elevação da participação da Petrobras Bioenergia na produção nacional de etanol de 5% para 12%
- e) Estabelecimento de mecanismos para criação de contratos de longo prazo entre produtores e distribuidores

Uma dos objetivos desta pesquisa é capturar se existem diferenças no entendimento das causas e possíveis soluções para esta questão política central. A coleta de dados procurou evidências de mudanças de escolhas de comportamento e estratégias políticas em função da questão política.

De maneira geral as três comunidades entendem que um dos fatores principais do decréscimo de oferta de etanol é a questão do controle de preços da gasolina por parte do governo, numa tentativa de gerenciamento dos índices de inflação que estavam em níveis considerados altos desde 2010 (Freitas, 2011). Os depoimentos demonstram essa leitura. Um dos produtores tradicionais ligados à UNICA coloca “A gasolina tira a perspectiva [...] estes investimentos da Odebrecht não se pagam nem [...]” (PT3). Outro membro da comunidade dos tradicionais ligados à UNICA enfatizando a semelhança destes acontecimentos com os acontecimentos do fim da década de 1990:

[...] é a repetição da tentativa do governo em segurar a inflação em uma escala menor que nos traz problemas. A gasolina já deveria ter sido ajustada”. “Começa a misturar coisas entre a gestão pública e a privada.” (ES4)

Esta leitura sobre o teto de preços imposto ao Etanol a gasolina se repete no grupo dos novos entrantes ligados à UNICA. Enquanto um dos produtores afirma “que com a situação política da gasolina ficou ainda mais difícil” “nossa maior competição é a própria política do governo.”(NE2) outro complementa dizendo que “(tem de) colocar a gasolina no preço que tem de ser.” (NE3). Os produtores tradicionais não ligados à UNICA complementam a visão dizendo que “Não esquecendo que temos uma pressão de preços [...] precisamos ter preços de gasolina e etanol reais.” (NU3).

As diferenças na percepção das causas existem, entretanto. O grupo dos produtores tradicionais incorporam com mais intensidade os fatores da alavancagem financeira, o crescimento de custos e o erro estratégico do setor em “precificar” o álcool como muito mais barato que a gasolina. Para estes produtores:

Na euforia valia tudo”. A velocidade que se ampliou era maior do que a capacidade de ampliar [...] Entretanto vale notar que o etanol comprou participação de mercado versus gasolina. A curva da participação do flex foi forçada por preços. (ES4).

[...] erro, deixamos o conceito de que etanol tem de ser baratinho se enraizar [...] nunca imaginamos que os custos chegam perto da gasolina. (PT3).

Para os novos entrantes (que em sua maioria entrou consolidando o setor após a crise) esta percepção não aparece. Outra diferença está na verbalização das soluções para a questão política. A maioria das respostas dos três grupos toca nas questões do estabelecimento de políticas públicas e direcionamento para o setor. A necessidade da “intervenção” governamental para a viabilidade do setor fica mais marcada no grupo dos produtores tradicionais associados à UNICA. Um dos produtores analisa que “A interface com o governo é enorme [...] A longevidade do etanol depende das políticas públicas.” (ES4). Outro enfatiza que “Esse negócio só funciona com o apoio do governo”. (PT2). A verbalização da solução via utilização de linhas de financiamento subsidiadas acontece muito mais frequentemente no grupo de novos entrantes ligados à UNICA. Um dos produtores coloca que a “Solução para a falta de produto [...] linhas de financiamento (para plantio)”. (NE2). Outro cita a solução via financiamento dizendo que “Financiamento é fundamental para crescimento acelerado, usamos o BNDES para ampliação.” (NE3). Já o grupo dos produtores tradicionais não ligados à UNICA tem uma percepção de maior distanciamento do governo federal nesta questão. Um

dos produtores afirma que “Não adianta ter financiamento para algo que é controlado na ponta, preferimos leis de mercado.” (NU1). Ainda outro diz que a questão política não é tão “grave” “Precisa de marketing do setor para explicar que o carro flex serve para regular isso, não é um problema (baixa oferta de etanol) [...] o modelo é o melhor possível para as usinas e para o país.” (NU3).

Estas diferenças de “sugestões” de solução podem ser entendidas em função de questões cognitivas e das *industry recipes* de cada uma das comunidades. Os produtores tradicionais ligados à UNICA tem um histórico de acesso ao governo que se entendeu por quase sessenta anos (1930-1990), período em que as decisões eram encabeçadas pelo governo federal, principalmente na figura do IAA. Existem comentários que reforçam que a de coordenação centralizada do setor trazia alguns benefícios. Segundo um dos produtores “O IAA era o grande tutor” (ES4). Outro afirma que existiam “As vantagens do IAA [...] organização da produção, organização das cotas, o social.” (PT1). Um terceiro exemplifica que os “Usineiros tradicionais gostam do IAA [...] Usineiros não sabem vender, sempre foram comprados” (PT2). Outro relato positivo em relação a controles centrais enfatiza que “Em relação à recente regulação do setor pela ANP, a percepção geral do setor é positiva, pois o mercado estava demasiado solto” (NU3).

Os comentários do grupo dos novos entrantes ligados à UNICA, por sua vez, podem ser interpretados a luz do acesso destes grupos a financiamentos do governo federal, especialmente através do BNDES. Lazzarini *et al.* (2011) apontam que a atuação do BNDES está menos focada empréstimos que auxiliem empresas em dificuldades em desenvolvimento e mais focado em conceder empréstimos a empresas que já tinham bom histórico operacional. Os autores também argumentam que as ligações políticas parecem afetar a habilidade das empresas em ter acesso aos recursos do banco de desenvolvimento. A análise dos empréstimos do BNDES entre 2008 e 2011 demonstra que o acesso aos recursos é muito mais concentrado no grupo dos novos entrantes associados à UNICA (Tabela 8). De um total de aproximadamente R\$ 11 bilhões liberados no período, cerca de 60% dos recursos foram destinados ao grupo dos novos entrantes ligados a UNICA, em oposição a 11% dos recursos destinados aos produtores tradicionais associados à UNICA e 12 % dos recursos destinados aos produtores tradicionais não associados à UNICA. A Tabela 8 também evidencia que a habilidade do grupo de novos entrantes em capturar o valor dos empréstimos do BNDES ao setor permanece estável em termos de totais de recursos e sobe proporcionalmente ao longo

do tempo, chegando 99% dos recursos em 2010. Em contrapartida o grupo dos produtores tradicionais associados à UNICA vê sua parcela cair de 25% dos recursos para 3%. Um dos produtores tradicionais associados à UNICA comenta sobre esta “preferência” pelos novos entrantes dizendo que “(a partir de 2008) o BNDES e os bancos de investimento “*pull the plug*”[...] BNDES realiza o crédito. O BNDES se junta com os 10 maiores bancos, faz uma lista de quem poderia continuar e de quem deveria ser vendido.”(PT2). Outro produtor do grupo dos tradicionais não associados à UNICA comenta os aspectos de acesso a linhas financiadas, ao referir-se a uma linha para renovação de plantio de R\$ 4 bilhões aprovada em dezembro: “(oferecer a linha) só para ficha limpa não adianta [...] vai cumprir apenas para os grandes grupos [...] é incipiente [...] Nenhuma empresa que se beneficia disso.”(NU2).

Tabela 8 - Empréstimos do BNDES para o setor sucroalcooleiro, 2008-2010 (R\$ milhões)

Comunidade Cognitiva	2008	%	2009	%	2010	%	Total	%
Novos Entrantes Ligados à ÚNICA	2.192	48%	1.841	54%	3.412	99%	7.446	64%
Novos Entrantes não Ligados à ÚNICA	418	9%	1.053	31%	-	0%	1.471	13%
Produtores Tradicionais Ligados à ÚNICA	1.139	25%	-	0%	116	3%	1.255	11%
Produtores Tradicionais não Ligados à ÚNICA	811	18%	542	16%	-	0%	1.401	12%
Total	4.559	100%	3.437	100%	3.528	100%	11.572	100%

Fonte: BNDES, análise do autor.

Finalmente, a percepção da comunidade de produtores não ligados a UNICA com relação à questão política, que tem características nacionais, reflete o distanciamento desta comunidade da posição central de desenvolvimento do setor e eventualmente da esfera federal do jogo político. Este foco na atuação regional e pouco poder na esfera federal, aliado as questões de representatividade local faz com que a leitura da solução da questão política da oferta de etanol não seja tratada com um grande dilema. Exemplificando a atuação regional e as questões de proporcionalidade regional, um dos produtores tradicionais não ligados a UNICA dá exemplo da esfera de atuação na arena política: “Temos mais facilidade de conseguir audiências (com o governador) do que a UNICA em função da nossa representatividade no Estado.” (NU3).



A percepção sobre as capacidades políticas por parte das comunidades apresentou diferenças significativas. Apesar de ter um histórico de interação com o governo que se entende por sessenta anos, a comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA frequentemente coloca-se como “incompetente” com relação aos retornos obtidos com atividades de CPA. Existe uma série de evidências neste sentido:

O BNDES se junta com os 10 maiores grupos, faz uma lista de quem poderia continuar e de quem deveria ser vendido. É por isso que vemos grandes famílias tradicionais com 60 anos de negócios sendo obrigadas a vender e entregar para multinacionais a preços não ideais [...] essa é a maior prova de que o setor não tem poder político. (PT2)

Sempre se fala que o Maurilinho andava para cima e para baixo com o Lula, acabou a família inteira Biagi [...] cadê a interlocução? Não teve! (PT2)

Por isso uma vez por ano nós damos dinheiro para um monte de gente [...] mas depois não conseguimos capitalizar [...] Eu via com clareza a nossa falta de visão política [...] Falta de visão da porteira para fora, ótimos produtores da porteira para dentro [...] falta de visão política. (PT3)

Por outro lado, o grupo de novos entrantes ligados a UNICA tem uma visão de que as capacidades políticas existem e já são empregadas pelas respectivas matrizes e áreas corporativas, quer no Brasil, quer no exterior.

[...] está há vários no Brasil. Este setor é diferente, mas tudo que tivemos no Brasil tivemos acesso direto ao governo sem necessidade de associação. De alguma maneira conseguiremos acesso [...] ainda não temos [...] (por) ordens corporativas. [...] em outros setores fazemos direto. (NE1).

[...] Temos clareza nesta ferramenta [...] O procedimento é global, controlado pela matriz, com características locais [...] por exemplo a atividade é regulamentada nos EUA e aqui não é. (NE2).

Como eu vim do setor de [...] eu diria que o lobby é inexistente [...] não tenho estrutura dedicada a lobby [...] com foco na atuação local [...] estratégias de doação de campanha são concentradas com a nossa matriz. (NE3).

Já os produtores tradicionais não associados à UNICA tem uma visão bem diversa se comparada à visão dos produtores associados à UNICA. Em função da estratégia competitiva

com foco no mercado local, foco nas questões políticas regionais, além das questões de representatividade, esta comunidade acredita que tem capacidades políticas:

Quando fui conversar com eles [...] antes de me contratarem eles disseram [...] aqui no Nordeste todas usinas são de políticos, em São Paulo vocês se acham os bons mas não sabem como é o jogo, São Paulo não sabe fazer.” (NU1).

[...] já há bom relacionamento com o governo do estado, pois no Paraná o setor é representativo (ao contrário de São Paulo) [...] acesso grande [...] marcamos reuniões com os secretários e até o governador viu o projeto [...] (como a) UNICA tem um enfoque mais nacional e internacional [...] temos mais facilidade de conseguir audiências do que a UNICA em função da nossa representatividade no Estado. (NU3).

### 5.3 Referenciais Cognitivos e sua Influência nas Escolhas em CPA

Através análise dos aspectos de formação das comunidades cognitivas, dos modelos de negócios utilizados por estas comunidades, de sua percepção sobre as causas e soluções da questão política (oferta de etanol) e da percepção sobre capacidades políticas, é possível fazer inferências sobre as dimensões relevantes nas estruturas cognitivas das comunidades.

A primeira dimensão é a da importância relativa na esfera de atuação. Os produtores tradicionais associados à UNICA veem sua atuação na esfera nacional como uma “receita de atuação” apesar de sua importância diminuída em função da presença dos novos entrantes e dos movimentos de consolidação. Esta comunidade também tem uma importância relativa “menor” em sua atuação local do que os produtores de outros estados, em função da importância relativa do setor em um estado desenvolvido como São Paulo. Entretanto a receita comunitária levantada através das entrevistas denota atuação em ambas as esferas. A comunidade de novos entrantes tem visão de possuir grande importância relativa tanto nas esferas federal e estadual. Finalmente a comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA tem visão de importância relativa na esfera local, mas considera que sua importância relativa em seus respectivos estados é maior que a importância relativa dos produtores em São Paulo. Se os aspectos cognitivos se sobrepõem as lógicas econômicas de escolhas sobre estratégias, pode-se argumentar, por exemplo, que a comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA continuará escolhendo uma atuação tanto

nacional quanto local, apesar da falta de recursos, ligada a crise de 2008 e da baixa importância relativa no estado.

A segunda dimensão do referencial cognitivo dos produtores lida com as questões de percepção de protagonismo. Através das evidências coletadas, pode-se dizer que a comunidade de produtores tradicionais associados à UNICA tem a percepção de uma atuação dependente de agentes externos, particularmente o governo federal. Os produtores desta comunidade citam a atuação do governo como fundamental. Este comportamento parece ligado à herança de “tutelagem” do IAA durante o período 1930-1990, como exemplificado no comentário “Em relação à recente regulação do setor pela ANP, a percepção geral do setor é positiva, estava meio solto.” (NU3). A comunidade de novos entrantes associados à UNICA tem uma percepção de que a de protagonismo é a forma de conseguir retornos em políticas públicas. Este atuação é influenciada pela crença no protagonismo na atuação setorial. Um exemplo disso é o trecho “Queremos mudar a realidade do setor [...] A nossa atividade tem que mudar, com a entrada dos novos existe um novo *mindset*”.(NE3). Existe ainda a questão da atuação desta forma em outros mercados. Segundo um dos produtores “Temos escritório em Washington e fazemos nosso lobby lá [...] lobby (aqui) é demonizado.” (NE1). Adicionalmente existe sutil diferença nas visões dos produtores tradicionais e novos entrantes. A primeira comunidade coloca o papel do governo como o agente de ação, conforme exemplo do produtor que argumenta que “Esse negócio só funciona com o apoio do governo”. (PT2). A segunda comunidade coloca o papel do governo em termos de um regulador, como exemplificado no depoimento “Para atrair investimentos [...] segurança jurídica , têm, (através) solidez das instituições, regras claras, têm, qual é nossa agenda [...] não tem”. (NE2). Finalmente a comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA incorpora uma atitude de atuação de protagonismo nas questões locais, influenciada pela atuação regional e incentivada pela importância relativa em seus estados de atuação. Novamente, se os aspectos cognitivos se sobrepõem as lógicas econômicas de escolhas sobre estratégias, pode-se argumentar que a comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA atuará de maneira a “esperar” uma aproximação do governo central, e não ao contrário. Como diz um entrevistado, “[...] fica se digladiando em medidas pontuais em vez de propor um cenário futuro.” (ES4).

Finalmente, existe a dimensão da percepção sobre capacidades políticas. Os produtores tradicionais associados à UNICA não se consideram “habilidosos” na prática de CPA, apesar

do histórico de benefícios capturados pela comunidade, em especial a partir da década de 1970 (Shikida e Bacha, 1999). A comunidade dos novos entrantes acredita no domínio das capacidades políticas, especialmente pela experiência de implementação de CPA em outros mercados, tanto outras geografias como outros setores no Brasil. Por exemplo, um dos novos entrantes afirmou que “Temos clareza nesta ferramenta.” (NE1). Ainda outro descreve a experiência anterior no Brasil, dizendo que “[...] mas tudo que tivemos no Brasil tivemos acesso direto ao governo”, (NE3). Finalmente, a comunidade de produtores tradicionais não associados à UNICA tem uma percepção de domínio das conexões políticas (Faccio, 2006) e capacidades políticas na esfera estadual. Segundo um dos entrevistados “Nosso CEO é bem próximo dos governadores destes dois estados.” (NU1).

As próximas sessões exploram os casos das escolhas das comunidades cognitivas em relação à abordagem, níveis de participação e estratégias de informação, financeiras e de construção de base de suporte. Estas sessões também analisam a influencia das estruturas cognitivas nas escolhas em CPA das comunidades.

#### 5.4 Escolhas em CPA das comunidades cognitivas

##### 5.4.1 Abordagem transacional ou relacional

As entrevistas e o levantamento de dados secundários indicam que as três comunidades cognitivas escolham uma abordagem relacional. É possível conjecturar que o longo histórico de interação com os atores políticos e histórico de desenvolvimento do setor via incentivos do governo tenha tornado estas uma *industry recipes* “comuns” ao setor. Mesmo a menor empresa entrevistada, com capacidade de moagem de 1,5 milhões de toneladas ano, modesta para os padrões atuais do setor, claramente escolhe uma abordagem relacional para CPA. É possível que a pesquisa tenha viés de seleção dos entrevistados, uma vez que o instrumento de pesquisa citava entendimento das atividades de relações institucionais. Empresas com a abordagem transacional podem ter escolhido não participar por entender que uma abordagem transacional não é conjunto de atividades de relações institucionais.

#### 5.4.2 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias de Informação e níveis de participação<sup>38</sup>

O retorno das entrevistas com relação às estratégias de informação demonstrou um foco de atuação na tática de *lobbying*. Se o setor utiliza outras táticas, estas foram eclipsadas pela questão política da oferta de etanol menor que a demanda e a atual dificuldade que o setor encontra em estabelecer um diálogo com o governo federal.

A criação da UNICA no final da década de 1997 foi uma resposta dos produtores tradicionais de São Paulo ao vácuo institucional criado pelo fim do IAA e outras decisões de liberalização do setor. Barros e Moraes (2002) descrevem as lutas internas e externas da associação para sua afirmação. A associação cresce paulatinamente em importância e legitimidade. A partir de 2007, a organização de nova agenda (sustentabilidade, internacionalização, comunicação) e a profissionalização dos quadros consolidam a atuação da UNICA como a associação mais importante do setor (Conejero, 2011). A UNICA é muitas vezes vista com a porta-voz do setor, apesar de sua representatividade significativa, porém limitada (50-60% da produção de etanol). Segundo um dos entrevistados “Quando o governo quer falar com o setor, na maioria das vezes ele chama a UNICA [...] Somos percebidos como representação nacional.” (UN2). De fato, nos assuntos nacionais e regionais a atuação da UNICA não tem paralelo entre as outras associações do setor. Diz um dos entrevistados que “A UNICA é a única que não tem foco estritamente regional”. (ES1). Outro dos entrevistados coloca que “ [...] existe um acordo tácito que os assuntos nacionais e internacionais convergem para a UNICA e aí vem Paraná e Minas juntos.” (PT1).

Entre os participantes da comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA, existe forte crença de que as estratégias de informação devem sempre passar pela UNICA e não devem ser feitas ações individuais. Por exemplo “A UNICA tem uma regra de que usineiros não vão mais para Brasília [...] ANFAVEA era assim até pouco tempo.” (PT1). Outro dos entrevistados diz que “ele não deve ir individualmente [...] Ainda não se vai individualmente.” (ES4). Outro exemplo deste pensamento é que “Associativismo é a melhor maneira, porque funciona.” (PT1). Mesmo a Copersucar, que com suas 135 milhões de

---

<sup>38</sup> Apesar do framework de Hillman e Hitt (1999) apresentar as decisões de nível de participação e escolha de estratégias de forma separada, as discussões com entrevistados mostraram que estas decisões estão relacionadas. Assim, para efeitos de facilidade de discussão do caso, decidiu-se discutir estas duas decisões de forma conjunta.

toneladas tem tamanho para se aventurar em ações individuais, concentra seus esforços em direção a atuação via UNICA. Segundo um dos entrevistados (PT2) com conhecimento dos detalhes da operação da Copersucar, apesar de existir um departamento de Relações Institucionais na empresa, a atuação deste hoje é incipiente. Um dos especialistas entrevistados chegou inclusive a dar a informação que o setor de relações institucionais não mais existia na empresa (ES2). Existe também a noção de que a atuação da comunidade em assuntos de CPA deve ser tanto regional como nacional. Um dos entrevistados diz que “Municipal cada um faz o seu [...] Estadual cada um faz o seu [...] Agendas de abrangência maior [...] faz mais sentido via UNICA”.(PT3).

Esta *recipe* não é compartilhada pelos novos entrantes associados à UNICA. Os participantes desta comunidade atuam de forma individual na implementação das estratégias de informação. Segundo um dos entrevistados “quem tem representantes em Brasília, a Cosan e a Copersucar.” (PT1). Segundo outro “[...] passam a ter contato direto Shell, Bunge, ETH, Petrobras, a Dreyfus eu não vi.” (PT2). Ainda segundo um terceiro “Pedro Parente<sup>39</sup>, Rubens Ometto, Bruno Melcher<sup>40</sup>, Zé Carlos Grubisich<sup>41</sup> é um grupo que tem competência, todos eles têm seus homens em Brasília (a Odebrecht tem uma dúzia).” (PT3). A comunidade dos tradicionais ligados à UNICA tem uma visão crítica à atuação do setor que não tem conseguido interlocução com a presidente Dilma Rousseff (“deveria ser via presidência, mas estamos interlocução no governo, temos acesso a todos os ministros, mas nenhum deles responde pelo setor.”, UN2; “hoje estamos sem interlocutor, que no passado era o Pallocci.”, ES4”). Na visão de um executivo do setor “A Dilma está falando a seguinte: o que vocês de dão em troca por um subsídio deste tipo.” (PT2). A resposta da comunidade dos novos entrantes foi demonstrar seus planos de investimento. Dilma se encontrou com o Presidente Mundial da Bunge, quando este anunciou plano de investimentos de US\$ 2,5 bilhões para o setor. Em novembro de 2011 Dilma recebe Margarita Louis Dreyfus, presidente mundial do Grupo, que anunciou investimentos de US\$ 7 bilhões (Presidência Da República, 2012) O grupo dos produtores tradicionais vê este comportamento como ilegítimo; encontros diretos entre Dilma e Rubens Ometto causam desconforto em reuniões da UNICA (Pereira e Chade, 2012).

---

<sup>39</sup> CEO da Bunge

<sup>40</sup> CEO da LDC Sev

<sup>41</sup> CEO da ETH

A utilização de abordagens diretas é o comportamento esperado por parte dos grupos com maior quantidade de recursos segundo Hillman e Hitt (*“Firms with greater financial resources and or other intangible resources, such as knowledge of influencing public policy, are more likely to use individual participation”*, (Hillman e Hitt, 1999, p.831)). Entretanto, existe uma grande preocupação da comunidade de novos entrantes em alinhar as suas atuações individuais com a agenda da UNICA

Na prática mesmo que os associados estejam em Brasília eles acabam sempre falando com a UNICA. Por exemplo, há duas semanas a Bunge esteve com a Dilma. Antes dele conversar com a Dilma fizeram uma reunião em São Paulo para discutir os assuntos de etanol. (UN1).

As tradings não tem histórico de produtor, mas eles repetem o trabalho da UNICA. (PT2)

Isso não inviabiliza nossa participação via associação. “As associações das quais fazemos partes (e são muitas) tem também a sua agenda política. Temas que são comuns ao setor, nos alinhamos via associação e o protagonismo se dá via associação. Posso ir, liderado pela associação, acompanhar a demanda. Não vou agir em paralelo, competir ou me adiantar a UNICA. Se tivermos reuniões individuais, reportamos para a associação o ocorrido. Ou alinhamos agenda com a associação antes de uma reunião individual. (NE1).

Parece haver uma estratégia de dupla via por parte dos novos entrantes. Enquanto seu tamanho e capacidades políticas permitem uma atuação individual, a comunidade dos novos entrantes parece utilizar ambas as abordagens. Uma possibilidade é que esta comunidade esteja usando a associação para efeitos de aprendizado. Um dos entrevistados diz que “É importante (estar na UNICA) para ver o que está acontecendo, para se balizar. Seria muito difícil para nós termos toda esta informação sem estar lá. Informação toda a semana.” (NU3). Mesmo os produtores tradicionais enxergam esta “função” da associação, como quando dizem que “Mesmo a ETH, ajustou sua conduta ao jeito do setor fazer [...] não quer dizer que a ETH não faça um *bypass* [...] eles estão aprendendo também.” (PT1). Benetti (2009) argumenta que uma das justificativas para a forma e velocidade da desnacionalização do setor sucroalcooleiro brasileiro é o objetivo das empresas entrantes em aprender a *expertise* local em etanol. Assim, a participação da UNICA, em paralelo a uma atuação individual, pode ser uma forma de operacionalizar o aprendizado. Outra possível justificativa para a utilização de abordagens individuais e coletivas simultaneamente é a dualidade de pressões institucionais

(Hillman e Wan, 2005). Hillman e Wan argumentam que as subsidiárias sofrem de dualidade institucional: pressões para legitimação tanto por parte das matrizes como das regras locais dos países hospedeiros. Assim, a atuação desta comunidade através da UNICA poderia ser justificada como uma forma de ganhar legitimidade em novos mercados de atuação. Como coloca um produtor, “A UNICA também dá legitimidade” (PT3). Olson também argumenta que a legitimidade é possível incentivo não econômico para a utilização de ações coletivas (Olson, 1971).

O discurso da comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA indica que a *industry recipe* em relação às estratégias de informação é a participação via as associações regionais. Segundo um dos entrevistados “A atuação instituição é feita pelos sindicatos [...] apesar de Pernambuco ser pequeno o sindicato aparece bastante.” (NU1). Este depoimento é reforçado por “(atuação via associação) por que desprioriza e fica com mais representatividade.” (NU1). A ilegitimidade de outras formas de atuação é colocada por um dos produtores, que afirma que “Quando há uma tentativa da empresa conseguir benefícios individuais o setor se mobiliza para tentar boicotar.” (NU3). Entretanto esta comunidade reconhece a fortaleza de suas conexões políticas com os políticos em seus respectivos estados. Um dos produtores diz que “Aqui no Nordeste todas usinas são de políticos.”(NU1). Ainda reforça este ponto ao afirmar que “(Nosso Presidente) é bem próximo dos governadores de (estados em que a empresa tem usinas<sup>42</sup>) (NU1). A tentativa de influenciar o jogo político está presente na afirmação de que “Me chamaram para ser senador, recusei”.(NU2). De fato a participação dos políticos na Nordeste é de nota. Os quatro maiores grupos do Nordeste em termos de capacidade de moagem estão relacionados a políticos (Quadro 13). A disputa ao governo do estado de Alagoas em 2006, entre Teotônio Vilela Filho e João Lyra foi notável por envolver dois “usineiros” (Freire, 2006).

---

<sup>42</sup> Nomes retirados para preservar a identidade dos entrevistados



Grupo	Capacidade Moagem (milhões t)	Conexões Políticas
Tércio Wanderley	13	Ex- Deputado Federal
Carlos Lyra	12	Ex-Senador
João Lyra	7	Deputado federal, pai de Thereza Collor
Farias	7	Ex-Senador Antonio Farias
Seresta	2	Governador Teotonio Vilela Filho

Quadro 13 - Conexões políticas dos produtores do Nordeste

Fonte: Website das empresas, análise do autor

Ao comentar suas capacidades políticas atuando na esfera estadual, esta comunidade dá indicações de que, na verdade, a atuação individual é a norma. Um dos produtores afirma “Quando o pleito é em nível estadual, a chance de sucesso é maior e o mecanismo é o financiamento à campanha do governador”.(NU3). Outro coloca enfaticamente qual acredita que é correta esfera de atuação, dizendo que “A arte disso (estratégias políticas) é o incentivo do ICMS”.(NU1). De fato os incentivos estaduais podem ter altos montantes se comparados aos benefícios federais. O grupo Farias conseguiu capturar incentivos para abertura de uma unidade no estado do Acre, por exemplo. O estado comprou a massa falida da Alcobrás, um empreendimento mal sucedido, por cerca de R\$ 5 milhões de reais (Farias e Araujo, 2011). Em contrapartida para um investimento de R\$30 milhões, a empresa recebe um incentivo de R\$ 250 milhões em abatimentos de ICMS, por um prazo de 10 anos (Ac24horas.Com, 2011). Um programa de incentivos de ICMS semelhante oferecido pelo estado de Goiás, cedeu incentivos para diversas empresas, em um total de R\$ 28 bilhões para um prazo de 15 anos (Ministério Público De Goiás, 2010). Em termos de comparativos, este R\$ 28 bilhões representam 50% do montante médio liberado para o setor sob a forma de empréstimos do BNDES (Folha De São Paulo, 2011). Desta maneira, parece que a atuação para as estratégias de informação são centradas principalmente nos governadores e secretários estaduais. Parece haver grande atividade individual para pleitos de isenção de impostos, mas também há movimentação coletiva para grandes pleitos (por exemplo, o alcoolduto do Paraná, cuja captura de incentivos está sendo efetuada via Alcopar (Informação Verbal<sup>43</sup>)).

As escolhas das estratégias de informação pelas comunidades parecem estas influenciadas pelas estruturas cognitivas das comunidades. Por um lado, os produtores tradicionais

<sup>43</sup> Informação oferecida pelo entrevistado NU3 em janeiro 2012.

associados à UNICA, apesar da menor quantidade de recursos, escolhem atuar tanto na esfera nacional como na esfera estadual. Ao mesmo tempo, as percepções de (falta de) protagonismo e percepção sobre falta de capacidades políticas, apesar do histórico de relacionamento com o governo e dos montantes de incentivos recebidos nos últimos 40 anos, influencia a *industry recipe* de CPA para estratégias de informação. A escolha é por ações coletivas; paralelamente, outros comportamentos são vistos com ilegítimos.

A comunidade dos novos entrantes também tem uma atuação pertinente com as estruturas cognitivas. A comunidade atua tanto na esfera estadual como na esfera federal. Como esperado, em função da percepção sobre capacidades políticas e da visão de protagonismo, atua de maneira individual nas estratégias de informação. Entretanto, parece atuar concomitantemente com uma estratégia coletiva. Esta atuação híbrida pode ser tanto explicada por questões de aprendizagem (Benetti, 2009) como de legitimidade (Olson, 1971; Hillman e Wan, 2005).

Finalmente, a comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA atua de maneira local, alavancando não somente sua percepção de importância relativa em seus estados, mas também a percepção sobre suas capacidades políticas e visão de protagonismo local. A comunidade atua de maneira individual, organizando-se de maneira coletiva para grandes pleitos (ex: alcoolduto do Paraná).

#### 5.4.2.1 Percepção de desempenho da UNICA e questões de heterogeneidade em ações coletivas

De maneira geral os entrevistados demonstram insatisfação com o desempenho da UNICA frente à questão política relacionada à baixa oferta de etanol em relação à demanda. Existe percepção de que o desempenho da UNICA com relação à questão política anterior (internacionalização do etanol e queda de barreiras<sup>44</sup> de entrada no mercado americano (Consentino, 2012)) foi satisfatório, mas que talvez a UNICA esteja carente das capacidades políticas necessárias para influenciar o jogo com o governo federal. Esta percepção perpassa todas as comunidades cognitivas:

---

<sup>44</sup> A que de barreiras acontece justamente quando o Brasil nem mesmo consegue atender a demanda interna de etanol (Domingues e Magossi, 2011).

[...] é um dos melhores caras que passou pela UNICA [...] mas pela formação [...] dá mais importância para Washington do que para Brasília [...] não [...] para fazer política [...] precisamos de um cara de representatividade em Brasília [...] faltam virtudes políticas. (PT2)

Com a vinda das multinacionais que tem capacidade própria de diálogo pelo seu tamanho [...] relacionamento com o governo via UNICA fica prejudicado, UNICA perde importância em relação há dois anos. (PT3)

A UNICA ficou em berço esplendido (pelo sucesso na questão da internacionalização em etanol e não se adaptou (as demandas da nova questão política [...]“Momentos distintos, tem de mudar a atuação, a atuação tem de ser mais política, menos institucional, hoje tem um foco muito internacional [...]Precisamos de [...] um novo rol de competências.(NU2)

Conseguimos pequenas vitórias [...] A UNICA não conseguiu conversar com o governo até hoje, é minha grande crítica à UNICA [...] O setor não teve a humildade de parar e estudar [...] vai sem preparo para Brasília e os resultados são mínimos [...]o carro chefe é a internacionalização. (NE3)

[...] Dilema de representação do setor [...] existe um zumzumzum de quem vão trazer alguém para compartilhar o poder com o Jank[...] não consigo lembrar o nome agora, você sabe que é [...] quando lembrar te falo. (NU1)

As questões do aumento da heterogeneidade de interesses com a inclusão dos novos entrantes e os consequentes aumentos nos custos de coordenação e percepção de apropriação do valor dos bens coletivos (Olson, 1971) se fazem presentes em diversos depoimentos:

A verticalização é problema sério [...] usinas vendem para distribuidoras que pode ter interesses diferentes [...] existe oportunidade de outros grupos entrarem no mercado [...] espaço para três ou quatro grandes (as sete irmãs estavam no mercado) [...] Petrobras virou produtor [...] Shell e Esso estão na Cosan [...] Sobrou da Ipiranga.(ES4)

Cosan monitora terra para estrangeiros<sup>45</sup> em função da Radar [...] sua empresa de terras [...] A UNICA está acompanhando sobre o controle de terras em função de Bunge e Cosan [...] Além disso o usuário pode ser penalidade (recaída intervencionista do governo). (PT1)

---

<sup>45</sup> Um parecer da Advocacia Geral da União em 2010 dá margem para existam aumento de controles e restrições para compras de terras por empresas estrangeiras (Magnabosco, 2011).

Terras para estrangeiros não deveria estar na UNICA, mas esta por pressão dos estrangeiros [...] a BUNGE esta usando a UNICA para defender seus interesses na soja. (PT2)

As questões de controle de terras é uma limitação [...] A UNICA vai ficar em cima do muro [...] isso a gente dá risada [...] mas não faço nenhuma carga contra. (NU2).

A *industry recipe* de só utilizar a via coletiva para fazer as estratégias de informação, presente no referencial dos produtores tradicionais associados à UNICA se mostra presente na insatisfação com os aumentos de custos de coordenação (em função da heterogeneidade) dentro da associação. Por outro lado, a comunidade dos novos entrantes parece mais confortável em gerenciar estes custos de coordenação, até mesmo utilizando uma estratégia de participação em várias associações. A gestão dos custos e do protagonismo em cada associação depende da relação entre os custos de participar das associações e dos benefícios

Isso não inviabiliza nossa participação via associação. “As associações das quais fazemos partes (e são muitas) tem também a sua agenda política. Temas que são comuns ao setor, nos alinhamos via associação e o protagonismo se dá via associação. Posso ir, liderado pela associação, acompanhar a demanda (NE2).

As questões de percepção de insucesso da atuação da UNICA, do aumento da heterogeneidade e dos custos de coordenação na UNICA podem pressionar a mudanças nas decisões da comunidade dos produtores tradicionais sobre a participação e atuação na UNICA. Fica em aberto se estas mudanças se darão em um contexto de manutenção das *industry recipes* de atuação unicamente pela via coletiva como evidenciado pelo depoimento de que “A UNICA vai ter de achar o seu nicho [...] grupos pequenos.” (PT2). Uma alternativa é que a exposição a estratégias mal sucedidas causará uma mudança nas *industry recipes* (Porac et al., 1989) e a comunidade dos produtores tradicionais passará também a atuar de forma individual, além da coletiva. Um produtor afirmou que “(Nosso grupo) se fará representar individualmente [...] departamento de relações institucionais [...] devido as ações dos grupos estrangeiros [...] Uma resposta a estes grupos.” (PT2). Uma mudança estrutural na UNICA foi anunciada em dezembro, com a separação da presidência executiva da entidade da presidência do conselho. A presidência do conselho será ocupada por Pedro Parente, CEO da Bunge. O principal objetivo da mudança é melhorar a interlocução com o governo, usando para isso as conexões do ex-ministro (Pereira e Chade, 2012). Enquanto a nomeação parece resolver as questões das capacidades políticas da associação, é passível de discussão se os

produtores tradicionais verão com bons olhos a escolha de um nome da comunidade dos novos entrantes, e cuja empresa tem usado abordagens tanto coletivas como individuais para estratégias de informação. Um dos entrevistados duvidou deste movimento “O Presidente da UNICA tem de ter interesse macro [...] não sei se o Pedro Parente consegue.” (PT2).

#### 5.4.3 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias financeiras e esferas de atuação

As respostas coletadas pelas entrevistas demonstram foco de atuação na tática de doação de campanha eleitoral. Outras táticas não foram citadas, evidenciando que as doações estão na porção central das *industry recipes*. A UNICA organiza um evento anual de grandes proporções e é possível que as palestras de políticos neste evento sejam remuneradas (uma das táticas é a remuneração de palestras dadas por políticos). Não se conseguiu confirmar esta prática durante as entrevistas. A utilização de honorários por palestras de políticos ou ex-políticos aparece em um caso isolado, quando a UNICA contratou o ex-ministro Pallocci para palestras em 2006 (O Globo, 2011). A contratação de pessoas com experiência política parece ser também prática pouco utilizada (que no sentido das proposições de Hillman e Hitt (1999) são diferentes da propriedade das unidades produtores pelos políticos, como explorado no caso do Nordeste). Das empresas de capital aberto, apenas a Cosan conta com um ex-político em seu conselho (Mailson da Nóbrega) (Cosan, 2012). Entre executivos, a menção de destaque vai para a contratação do ex-ministro Pedro Parente como CEO da Bunge.

A atuação do setor através das doações de campanha é analisada através dos dados coletados durante as entrevistas e através da análise dos dados de doações de campanha da eleição de 2010 (Às Claras, 2012)<sup>46</sup>. A eleição de 2010 envolvia a sucessão do presidente Lula, e o desejo, por parte do setor, da manutenção dos benefícios concedidos ao setor (Grabois, 2010). A eleição de 2010 também já era pano de fundo para os primeiros sinais (2010) dos problemas de oferta de etanol e suas consequências para o preço ao consumidor (Fávaro, 2010). A busca nos bancos de dados de doações utilizou palavras-chaves relacionada aos nomes das empresas ligadas ao setor: açúcar (e açucareira), álcool, etanol, bioenergia, biocombustível, usina e destilaria (campo de nome da empresa). Desta base inicial de dados,

---

<sup>46</sup> A escolha da utilização das informações da ONG Às Claras justifica-se pela facilidade da interface e pelo acesso aos profissionais responsáveis pelo banco de dados, para esclarecimento de dúvidas. As doações dos dois maiores grupos doadores (Cosan e Copersucar) foram testadas como controle de consistência entre as duas bases. Não houve divergência.

foram excluídas as empresas que não tinham relação com o setor. Feito isso, realizou-se busca manual por empresas notáveis e que ainda não constavam da base de dados (ex: Renuka). O banco de dados apresenta 505 registros de doações para 480 candidatos diferentes, divididos em 76 empresas (unidades produtoras e usinas) e 63 grupos produtores.

Em termos agregados, o setor doou aproximadamente R\$ 54 milhões nas eleições de 2010. Este montante representa 1,4% do total de doações da eleição que é de aproximadamente R\$ 3,7 bilhões de reais (Às Claras, 2012). Segundo Neves *et al.* (2010) o PIB do setor representa aproximadamente 2% do PIB brasileiro em 2008. O setor doou uma porção menor do que sua participação no PIB brasileiro. Existe grande concentração dos valores de doação; doze produtores doaram 80% do valor doado (Tabela 9).

Tabela 9 - Maiores doadores do setor – eleição 2010 (R\$ MM)

Grupo	Valor Doado (MM R\$)	%	Moagem (MM t)	Índice (R\$ Doados / tonelada)
Cosan/Shell	13,6	25,2%	65	0,21
Copersucar	8,0	14,8%	135	0,06
Bertin	4,3	8,0%	8	0,54
Tércio Wanderley	3,1	5,8%	13	0,24
São Martinho	2,7	4,9%	13	0,20
Tereos	2,7	4,9%	21	0,13
LDC SEV	2,3	4,3%	37	0,06
Seresta	1,6	3,0%	1	1,14
Carlos Lyra	1,5	2,8%	12	0,12
Renuka	1,3	2,5%	15	0,09
Itamarati	1,2	2,2%	7	0,17
Barralcool	1,0	1,8%	3	0,29
Outros	10,7	19,9%	319	0,03
Total	53,9	100,0%	650	0,08

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras.

Em termos individuais, as maiores empresas / grupos (respectivamente Raízen e Copersucar) são os maiores doadores. Entretanto, em termos de proporcionalidade em relação à capacidade de moagem, estes líderes estão em lados opostos; Raízen com alto índice de R\$ doados por tonelada de moagem de R\$ 0,21, enquanto a Copersucar se apresenta abaixo da

média. Percebe-se índices<sup>47</sup> de doação “proporcionalmente altos” para empresas com fortes conexões políticas como Bertin (Leitão, 2011), Tércio Wanderley e Seresta (grupos pertencentes a políticos e ex-políticos).

As comunidades cognitivas apresentam comportamentos distintos quanto à proporcionalidade dos recursos doados. Os produtores tradicionais não ligados à UNICA doam mais proporcionalmente do que outras comunidades cognitivas, embora as diferenças não sejam significativas (Gráfico 10).

Tabela 10 - Doações por comunidade cognitiva (R\$ MM) – Considerando apenas os que doaram

Comunidades Cognitivas	Índice (R\$ Doados / tonelada)
Produtores tradicionais associados à UNICA	0,06
Novos entrantes associados à UNICA	0,09
Produtores tradicionais não associados à UNICA	0,12

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras (2012).

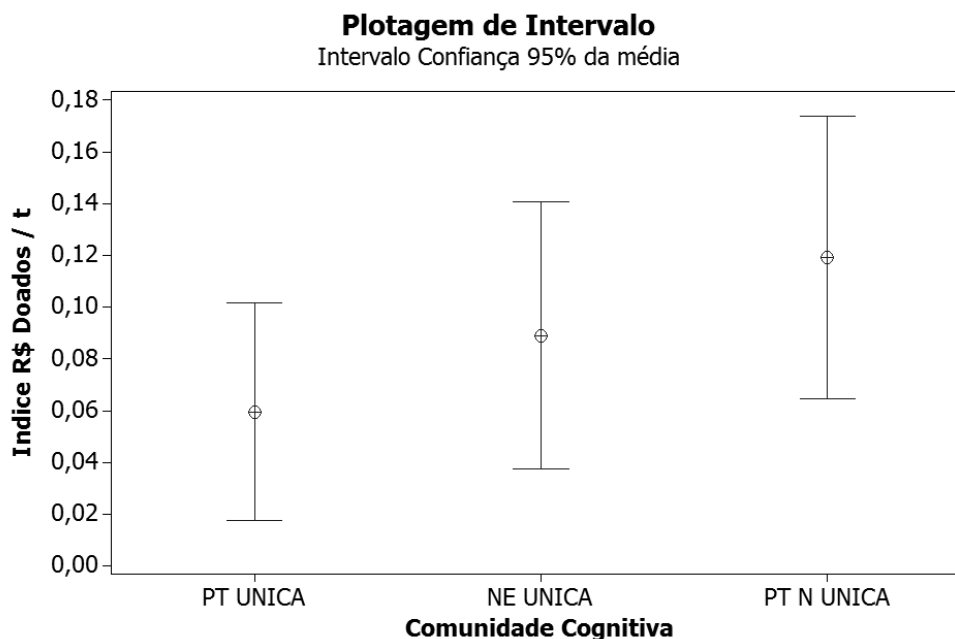


Gráfico 10 - Índice de R\$ Doados / t – intervalo de confiança a 95%<sup>48</sup>

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras (2012).

<sup>47</sup> Utilizou-se a capacidade de moagem como uma *proxy* para recursos. A escolha deve-se a utilização deste índice pelo setor como *proxy* de tamanho e a falta de bases de dados de outras medidas (ex: Receitas).

<sup>48</sup> Não se pode afirmar que as médias por comunidade cognitiva sejam diferentes uma das outras, com confiança de 95%.

Enquanto os índices de doação por capacidade moagem mudam, é possível identificar que a comunidade dos produtores tradicionais não ligados à UNICA utiliza as doações de maneira mais agressiva, quando considerados os números relativos. O índice aplicado a comunidade de tradicionais associados à UNICA chama a atenção por ser o mais baixo dentre o das três comunidades.

Em relação à distribuição das doações nas esferas de atuação (federal vs. estadual), as análises demonstram as preferências das comunidades. As comunidades associados à UNICA atuam tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais. A diferença mais marcante entre estas comunidades é que a comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA foca as doações na esfera estaduais nos candidatos a deputado estadual, enquanto os novos entrantes focam recursos nos candidatos a governador (Tabela 11 e Tabela 12). Se as afirmações de que as grandes conexões políticas a nível local são os governadores (NU1), então a comunidade dos novos entrantes demonstra maior domínio na aplicação de CPA. Por outro lado, os produtores tradicionais não associados à UNICA focam seus esforços mais nas esferas estaduais do que nas esferas federais; tamanha é a importância dada aos candidatos a governador que este grupo investe os mesmos R\$ 5 bilhões do que a comunidade dos novos entrantes investiu nos candidatos a governador (embora com uma capacidade de moagem cerca de 50% menor).

Tabela 11 - Doações por cargo (R\$ MM)

Cargos	Produtores tradicionais associados à UNICA	Novos Entrantes associados à UNICA	Produtores tradicionais não associados à UNICA	Outros	Total geral
Presidente	5,7	9,9	0,2	2,0	17,7
Senador	0,7	2,2	0,8	0,2	3,9
Deputado Federal	2,4	5,1	4,4	0,7	12,6
<i>Total Federal</i>	8,8	17,2	5,4	2,9	34,2
Governador	0,6	5	5,1	1,8	12,5
Deputado Estadual	1,7	2,3	3,2	0,0	7,2
<i>Total Estadual</i>	2,3	7,3	8,3	1,8	19,7
<b>Total Geral</b>	<b>11,3</b>	<b>24,6</b>	<b>13,4</b>	<b>4,6</b>	<b>53,9</b>

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras.



Tabela 12 - Doações por cargo (%)

Cargos	Produtores tradicionais associados à UNICA	Novos entrantes associados à UNICA	Produtores tradicionais não associados à UNICA	Outros	Total geral
Presidente	51%	41%	1%	43%	33%
Senador	6%	9%	6%	4%	7%
Deputado Federal	22%	21%	32%	14%	23%
<i>Total Federal</i>	<i>80%</i>	<i>70%</i>	<i>39%</i>	<i>61%</i>	<i>64%</i>
Governador	5%	21%	37%	38%	23%
Deputado Estadual	15%	9%	24%	1%	13%
<i>Total Estadual</i>	<i>20%</i>	<i>30%</i>	<i>61%</i>	<i>39%</i>	<i>36%</i>
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras.

Entrevistados da comunidade dos produtores de tradicionais associados à UNICA relataram que existe grau de coordenação nas doações de campanha. Um deles afirma que “faz uma coordenação informal [...] Recebe a lista dos partidos [...] Coordena a doação entre os [...] Doação não dá compromisso, apenas abre a porta.” (PT2). Outro descreve que “nós damos dinheiro para um monte de gente [...] aparece individual, mas é grupo”. (PT3). Um possível racional para esta coordenação está em atingir o maior número possível de candidatos. Uma métrica para esta “cobertura” parece corroborar a existência desta prática. A comunidade dos produtores tradicionais associados à UNICA financiou 56 candidatos através de suas 69 doações; 80% das doações foram a única doação recebida por determinado candidato. Já a comunidade dos novos entrantes atingiu 120 candidatos através de 188 doações, 63% das doações foram as únicas doações recebidas por determinado candidato. Os entrevistados das outras comunidades não fizeram comentários sobre coordenação em doações de campanhas.

A análise da habilidade em doar aos candidatos vencedores demonstra que a comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA é a mais “eficiente”; 95% dos valores doados pela comunidade foram para candidatos eleitos (embora as diferenças entre as comunidades não sejam significativas - Gráfico 11), enquanto a comunidade dos produtores tradicionais ligados a UNICA é a menos eficiente (82%). Em termos agregados, o setor tem uma eficiência de 82%, bem superior à média total de todos os setores em 2010, que é de aproximadamente 60% (Às Claras, 2012).

Tabela 13 - Percentual de recursos doados destinados a candidatos eleitos

	Produtores tradicionais associados à UNICA	Novos entrantes associados à UNICA	Produtores tradicionais não associados à UNICA	Outros	Total geral
Eleito	82%	87%	95%	94%	91%
Não Eleito/Outros	18%	13%	5%	6%	9%
Total Geral	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras.

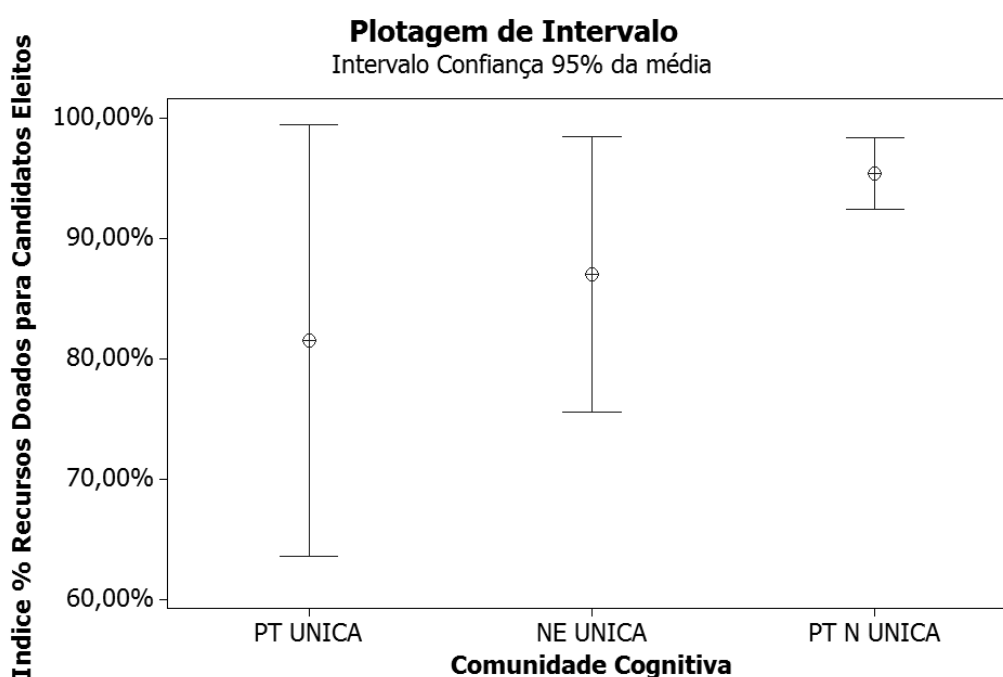


Gráfico 11 – Índice de recursos doados para candidatos eleitos – intervalo de confiança de 95% <sup>49</sup>

Fonte: Análise do autor com dados de Às Claras (2012).

As análises também mostram que existe diferença de alocação de doações para presidente entre as comunidades. Os novos entrantes concentraram cerca de 70% de suas doações para presidente na candidata Dilma Rousseff, enquanto os produtores tradicionais dedicaram apenas 53%. Não parece haver relação entre os encontros individuais com a presidenta e as doações; das empresas que conseguiram encontros individuais (Bunge, Dreyfus e Raízen), apenas a Raízen fez doação à candidata.

<sup>49</sup> Não se pode afirmar que as médias por comunidade cognitiva sejam diferentes uma das outras, com confiança de 95%.

A utilização das estratégias financeiras pelas comunidades demonstram a influência das estruturas cognitivas nas escolhas em CPA. A estratégia da comunidade de produtores tradicionais associados à UNICA tem foco coletivo, sendo a única comunidade que apresenta evidências de coordenação. Este comportamento é esperado em função da percepção sobre capacidades políticas, bem como pela visão de protagonismo. Adicionalmente, a comunidade atua nas esferas federal e estadual. De fato, a escolha de atuação em duas esferas faz com que a comunidade de produtores tradicionais associados à UNICA tenha uma atuação absoluta pequena em qualquer das esferas. Talvez influenciado pela visão de não protagonismo, ou mesmo corroborando a visão sobre suas capacidades políticas, a comunidade tem o pior índice de doação relativo à capacidade de moagem (R\$ 0,06), bem como o pior índice de “acerto” de candidatos vencedores (82%). A coordenação entre os participantes não parece melhorar o “desempenho político”.

A comunidade dos novos entrantes atua de em ambas as esferas, e tem melhor desempenho em termos de doação por capacidade e percentual de doação para candidatos vencedores, comparado aos produtores tradicionais. Era um comportamento esperado em função das estruturas cognitivas de esfera de participação, de protagonismo e de capacidades políticas.

Finalmente, a comunidade de produtores tradicionais não associados à UNICA também tem duas escolhas consistentes com as estruturas cognitivas. Atua de maneira eminentemente local. O mais alto índice de R\$ doados por capacidade de moagem parece ter ligação com a percepção de protagonismo e a manutenção das conexões políticas na esfera local. Por sua vez, suas capacidades políticas são demonstradas por notável índice de “acerto” doações a candidatos eleitos, bem como pela pequena “dispersão” desta medida.

#### 5.4.4 Atuação em CPA das Comunidades Cognitivas – Estratégias de construção de base de suporte e esferas de atuação

As respostas coletadas pelas entrevistas com relação às estratégias de construção de base de suporte demonstram que este tipo de estratégia fica em segundo plano em relação aos outros dois tipos de estratégia. Durante as entrevistas existiu confusão entre ações puramente de construção de relacionamento com as comunidades e de fato estratégias de construção de base de suporte. Por exemplo, um dos entrevistados afirmou que “[...] fazemos ações de comitês comunitários para [...] aquecimento econômico e capacitação da comunidade.” (NE2).

Embora estas ações melhorem o relacionamento com as comunidades, parece não haver uma questão política específica envolvida nestas ações.

As estratégias de construção da base de suporte cujas evidências puderam ser coletadas foram encabeçadas e operacionalizadas pela UNICA. Além de receber trinta jornalistas por dia e 180 delegações por ano, a UNICA realiza o programa AGORA, que é um programa de comunicação integrada, que estava voltado mais para a agenda de internacionalização do Etanol (UN2). Em dezembro a UNICA também lança o programa “Mais etanol”, voltado a apresentar sugestões para a questão política da oferta do etanol, conscientizando “formadores de opinião” dos benefícios do produto e da necessidade de desoneração do setor.

Jank afirmou que o ‘Movimento Mais Etanol’ vai centrar esforços na conscientização de formadores de opinião e tomadores de decisões nos setores público e privado, por meio de ações em parceria com entidades e empresas da cadeia produtiva da cana-de-açúcar [...] Em seu discurso, Jank afirmou que o setor tem todas as condições para dobrar de tamanho até 2020 e atender à demanda por seus produtos nos mercados interno e externo. ‘Mas esse crescimento só pode se concretizar com a introdução de políticas públicas estáveis e consistentes, essenciais para a reconquista da competitividade do setor’, diz ele.” (Ferreira, 2012, p.1).

As estratégias de construção da base de suporte parecem ser as menos utilizadas pelo setor. “Se eu tivesse que ranquear esta é um pouco menos usada, que as outras duas.” (ES2). Hillman e Wan argumentam que utilização dos *frameworks* das estratégias de construção de base de suporte em ambientes fora dos Estados Unidos deve ser utilizado com cuidado (Hillman e Wan, 2005). Os autores encontraram um menor uso deste tipo de estratégia do que seria esperado. É possível que esta argumentação sirva para o setor de etanol brasileiro, que utiliza esta estratégia em menor intensidade, e quando o faz utiliza a UNICA (ou outra associação) para este fim.

O Quadro 14 dá uma visão geral das características das comunidades cognitivas, das dimensões de suas estruturas cognitivas e de suas escolhas em CPA.

		<b>Produtores tradicionais associados à UNICA</b>	<b>Novos entrantes associados à UNICA</b>	<b>Produtores tradicionais não associados à UNICA</b>
Comunidades Cognitivas	Aspectos “sociais” da formação comunidade	Famílias italianas de São Paulo, atuação central na formação do setor (1970-2000)	Empresas de capital aberto ou práticas de governança, atuação marcante a partir dos anos 2000	Empresas não "centrais" ao desenvolvimento do setor a partir de 1970
	Fronteiras de competição	Não existe competição	Não existe competição	Não existe competição
	<i>Industry recipes</i>	"Territorialização", integração para trás	Consolidação e escala, estratégia global, integração para frente	"Monopólios" geográficos
	Medidas internas de desempenho	Agrícola	Gestão	Flexibilidade
Estruturas Cognitivas	- Importância relativa na esfera de atuação	Importante na esfera nacional e local	Importante esfera local e nacional	Muito importante esfera local
	- Percepção de protagonismo	Sensação de dependência do “poder central”	Protagonismo no setor, atuação protagonista em outros mercados	Protagonismo no cenário local
	- Percepção sobre capacidades políticas	Percepção de capacidades políticas incipientes, apesar do histórico de relações com governo central.	Percepção de capacidades políticas e de transferência de capacidades das matrizes	Percepção de domínio das capacidades políticas via conexões locais
Escolhas em CPA	- Abordagem	Relacional	Relacional	Relacional
	- Estratégias de informação / nível de participação	<i>Lobbying</i> de forma coletiva, esfera nacional e local	<i>Lobbying</i> de forma coletiva e individual (híbrida), esfera nacional e local	<i>Lobbying</i> de forma individual, coletiva para grandes pleitos, esfera local
	- Estratégias financeiras / nível de participação	Doações de campanha; foco nacional e local; coordenação tácita; aptidão em eleger (82%), doação / t = R\$0,06	Doações de campanha; foco nacional e local; sem sinais de coordenação; aptidão em eleger (87%); doação / t = R\$0,09	Doações de campanha; foco local; sem sinais de coordenação; aptidão em eleger (95%); doação / t = R\$0,12
	- Estratégias de construção de base de suporte / nível de participação	Pouco foco, quando realizada é de forma coletiva (UNICA)	Pouco foco, quando realizada é de forma coletiva (UNICA)	Sem informação

Quadro 14 - Características das comunidades, estruturas cognitivas em relação à CPA e escolhas em CPA

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho explorou a questão dos aspectos cognitivos na formação de estratégias políticas no setor sucroalcooleiro brasileiro. Utilizando-se as proposições da existência de comunidades cognitivas formadas a partir do esforço em interpretar desafios estratégicos que levam a criação de estruturas cognitivas compartilhadas (Porac e Thomas, 2002), explorou-se como estas estruturas cognitivas influenciam as escolhas em CPA (Hillman *et al.*, 2004).

A partir da década de 1970, o assunto das estratégias políticas e outras estratégias de não mercado ganha relevância entre os pesquisadores de estratégia. Weidenbaum (1980) destaca a importância da necessidade de que as empresas moldem suas relações com os órgãos regulamentadores, que ele nomeia esta ampliação de atuação estratégica (de estratégias competitivas apenas para incluir também estratégias de não mercado) de segunda “revolução gerencial” (a primeira revolução seria a divisão entre propriedade e gestão).

A justificativa de estudo de aspectos cognitivos como antecedentes das escolhas em CPA é dada, por um lado, pelo número reduzido de trabalhos (Cook e Barry, 1995; Rehbein e Schuler, 1999; Blumentritt, 2003) que examinam a orientação gerencial (Hillman *et al.*, 2004) com um dos antecedentes da escolha das estratégias políticas. Segundo Hillman *et al.* “*Given the importance [...] early indicators of the importance of top management orientation and preferences to CPA, further work in this area is needed* (p. 852)”.

A escolha da metodologia de estudos de caso foi guiada pela recomendação de utilizar a metodologia quando a questão de pesquisa tenta responder a questões do tipo “como” ou “por que” (Yin, 2005; Godoy, 2006). Shaffer (1995) aponta que o uso de estudos de caso é uma estratégia interessante em função da limitação dos estudos quantitativos em estabelecer as relações de causa e efeito de CPA.

O setor de etanol foi eleito para a pesquisa por razões de *design* de pesquisa. O setor passa por questão política importante, o que aumenta a propensão a engajamento em CPA (Hillman *et al.*, 2004). A transformação enfrentada pelo setor a partir dos anos 2000 parecia indicar a possibilidade da existência de diferentes comunidades cognitivas (Porac e Thomas, 2002). A importância do setor em termos históricos permite acesso à quantidade de dados secundários

que facilitaram a construção do estudo de caso (Yin, 2005) e do entendimento e triangulação da atuação em CPA (Shaffer, 1995).

A premissa da definição das comunidades cognitivas seguiu análise de dados do setor e consulta a especialistas. Definiram-se três comunidades: produtores tradicionais associados à UNICA, novos entrantes associados à UNICA, produtores tradicionais não associados à UNICA. Os produtores tradicionais ligados à UNICA são em sua maioria compostos por empresas familiares de um mesmo grupo social, as famílias de origem italiana que assumiram a liderança do setor a partir da década de 1950. Estas famílias foram instrumentais para o desenvolvimento do setor via Proálcool na década de 1970. Os novos entrantes ligados à UNICA são representados por empresas profissionalizadas, com práticas de governança e de gestão “modernas” e que entraram no setor a partir da década de 2000. A comunidade dos produtores tradicionais não associados à UNICA é composta por empresas familiares, que não foram centrais no desenvolvimento do setor nos últimos quarenta anos. Adicionalmente o design da comunidade de produtores não associados à UNICA usa a premissa de que, ao fazerem CPA fora da UNICA, estes produtores possam utilizar diferentes estruturas cognitivas em relação às escolhas em CPA.

O contexto histórico da formação das comunidades cognitivas escolhidas, a análise dos modelos de negócio adotados de forma geral pelas comunidades e a análise da percepção das comunidades em relação às causas e possíveis soluções da questão política (oferta de etanol menor que a demanda; possível intervenção do governo) permitiram que se levantassem três dimensões do referencial cognitivo destas comunidades: a dimensão da importância relativa nas esferas de atuação, a percepção de “protagonismo” no setor e a percepção sobre capacidades políticas. Por exemplo, o referencial da comunidade de produtores tradicionais associados à UNICA é influenciado pela percepção de alta importância relativa na esfera nacional e local; por uma percepção de protagonismo influenciada por um histórico de dependência de direção pelo poder central e pela percepção de baixo domínio das capacidades políticas, apesar de um histórico de interação com os governos e de incentivos recebidos para o desenvolvimento do setor.

A análise das entrevistas e dados secundários demonstra como as estruturas cognitivas influenciam as escolhas em CPA. A comunidade dos produtores tradicionais ligados à UNICA escolhe a atuação coletiva tanto nas estratégias de informação como nas estratégias

financeiras. Estas escolhas são moldadas pela percepção de “baixo” protagonismo e pequenas capacidades políticas. De fato, as entrevistas indicam de que esta receita comunitária (atuação via *lobbying* coletivo) é vista quase que como que a única forma possível de atuação (“O associativismo é a melhor maneira.”, PT1). Mesmo grupos como Copersucar, que tem a maior capacidade de moagem agregada, escolhem a atuação coletiva. Esta tendência ao associativismo por parte desta comunidade também aparece nas estratégias financeiras, evidenciado pelos relatos de coordenação tácita, embora ineficiente, nas palavras dos atores. Em termos de esfera de atuação, esta comunidade mantém uma atuação tanto na esfera federal como na esfera estadual, apesar da perda de importância relativa na esfera federal, com o surgimento dos novos entrantes, e a pequena importância relativa na esfera estadual. Isso acarreta uma utilização não “racional” (em termos de racionalidade econômica) de recursos escassos, que se traduz, por exemplo, em pequenos montantes absolutos doados em cada uma das esferas de atuação. Outra escolha possível seria o redirecionamento destes recursos para atuação local (embora questões de “caronismo” ou baixa representatividade local possam influenciá-la). As escolhas em CPA das comunidades dos novos entrantes e dos produtores tradicionais não ligados à UNICA, de maneira geral, também seguem seus referenciais cognitivos. Os novos entrantes atuaram em ambas as esferas, e utilizaram-se, na maior parte, de níveis de participação individuais. Os produtores tradicionais não associados à UNICA, por sua vez, escolheram uma atuação marcadamente local, e em sua maioria pautada por níveis de participação individuais.

Ao demonstrar a influência cognitiva sobre as escolhas em CPA, este trabalho contribui para as discussões sobre os antecedentes não estruturais (ou como colocam Cook e Berry (1995) comportamentais) que afetam as escolhas em CPA. Especificamente, este trabalho respondeu a questão de pesquisa, “como as questões cognitivas interferem na formulação de CPA das diferentes comunidades cognitivas”. Foi possível descrever a existência de diferentes comunidades cognitivas; descrever as dimensões das estruturas cognitivas e finalmente demonstrar como elas afetam as escolhas em CPA.

Além da contribuição para o suporte de aspectos cognitivos como antecedentes para as escolhas em CPA, este trabalho fornece outras contribuições e *insights* sobre a implementação de estratégias políticas. Em primeiro lugar, oferece um mapeamento parcial das estratégias do setor, especialmente das estratégias de informação e financeira. Em segundo lugar, o trabalho traz à tona a possibilidade de atuações simultâneas na escolha do



nível de participação (individual ou coletivo) das estratégias políticas. A comunidade dos novos entrantes utiliza tanto atuação individual como coletiva para estratégias de informação. Embora as proposições de Hillman *et al.* (2004) não excluam esta possibilidade, estas proposições indicam que os antecedentes deveriam guiar preferencialmente uma ou outra escolha. A questão é que esta comunidade parece escolher a atuação simultânea como uma *industry recipe* para CPA. Entre as possíveis explicações para este comportamento, estão a utilização da associação para ganhos de legitimidade ou aprendizado. Em terceiro lugar, aparecem as questões da representatividade relativa e as escolhas das esferas de atuação em função desta representatividade como antecedente de escolhas em CPA. A escolha de esferas de atuação, a divisão dos recursos entre estas esferas e as questões de importância relativa em cada uma destas esferas parece ser uma decisão relevante em CPA, pelo menos no setor de etanol brasileiro. A maioria dos estudos estruturais de CPA, ou utiliza variáveis absolutas de tamanho ou, se utiliza variáveis relativas, não considera que possam existir diferentes níveis para importância relativa dentro de um mesmo país (Hillman e Wan, 2005).

Entre as limitações deste trabalho, estão as questões associadas à generalização de trabalhos da mesma natureza. As características específicas de contexto, como a existência de comunidades com grande histórico de interação e a existência de comunidades cognitivas com diferenças importantes, podem delimitar a generalização apenas para condições específicas de contextos semelhantes. Outra limitação deste trabalho refere-se a questões de validade interna, em função da falta de permissão para a gravação das entrevistas. Finalmente, questões de viés de seleção podem ter afetado o entendimento das decisões relativas à abordagem de CPA (abordagem transacional ou relacional).

Por fim, deve-se apontar outras oportunidade de pesquisa que surgem a partir deste trabalho. Naturalmente a replicação da análise dos aspectos cognitivos como antecedentes em escolhas de CPA para outros setores ou contextos deve ser levada em consideração. Como sugestão, o estudo da questão da utilização de estratégias coletivas como forma de legitimidade ou aprendizado deve ser estudada no contexto do referencial de estratégias políticas. Adicionalmente, a questão da utilização simultânea de estratégias individuais e coletivas pode ser explorada, em contraposição as proposições que indicam que os antecedentes levariam a uma ou outra escolha. Finalmente, as questões da representatividade nas várias esferas de atuação poderiam ser exploradas em futuras pesquisas. Este trabalho demonstrou que a importância relativa pode ser determinante nas escolhas em CPA, ao mesmo tempo em que

identificou que a disponibilidade de incentivos governamentais na esfera estadual pode ser relativa e absolutamente muito importante. Trabalhos futuros poderiam explorar as decisões de alocação de recursos de CPA em diversas esferas, e adicionalmente, focar em questões e movimentação política na esfera estadual (bancos estaduais de desenvolvimento, benefícios ligados ao ICMS).

## REFERÊNCIAS

AC24HORAS.COM. Secretário Edvaldo Magalhães concede incentivo fiscal de 250 milhões à Álcool Verde. **AC24horas.com**, Rio Branco, 14/12/2011. Disponível em: < <http://www.ac24horas.com/2011/12/14/secretario-edvaldo-magalhaes-concede-incentivo-fiscal-de-250-milhoes-a-alcool-verde/> >. Acesso em: 19/01/2012.

AMATUCCI, M.; SPERS, E. E. The Brazilian biofuel alternative. **International Journal of Automotive Technology and Management**, v. 10, n. 1, p. 37-55, 2010.

ÀS CLARAS. Quem financiou quem nas eleições de 2010. 18/01/2012. Disponível em: < <http://www.asclaras.org.br/> >. Acesso em: 19/01/2012.

ATTUCH, L. A grande tacada de Ometto. **Dinheiro Rural**, São Paulo, 01/Março/2005. Disponível em: < <http://www.terra.com.br/revistadinheiorural/capa13.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

ATTUCH, L.; STEFANO, F. Heróis da resistência. **Dinheiro Rural**, São Paulo, 01/Março/2007. Disponível em: < <http://www.terra.com.br/revistadinheiorural/capa29.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

AVÓ, M. **Estratégia em tempos turbulentos: a realidade das empresas familiares vista através do ramo de álcool combustível brasileiro**. 2008. 191p. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2008.

AZEVEDO, E. A hora de Dilma Rousseff enfrentar a questão do etanol. **IG**, São Paulo, 06/01/2012. Disponível em: < <http://rondoniadigital.com/economia/a-hora-de-dilma-rousseff-enfrentar-a-questao-do-etanol/> >. Acesso em: 08/07/2011.

BANDEIRA-DE-MELLO, R. Softwares em pesquisa qualitativa. In: GODOI, C., BANDEIRA-DE-MELLO, R., SILVA, A (Ed.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; MARCON, R. Unpacking firm effects: modeling political alliances in variance decomposition of firm performance in turbulent environments. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, p. 65-85, 2005.

\_\_\_\_\_. The value of business group affiliation for political connections: preferential lending in Brazil. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação**, 2011. Rio de Janeiro.

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99, 1991.

BARON, D. P. Integrated strategy: market and nonmarket components. **California Management Review**, v. 37, n. 2, p. 47-65, Winter95 1995a.

\_\_\_\_\_. The nonmarket strategy system. **Sloan Management Review**, v. 37, n. 1, p. 73-85, Fall95 1995b.

BARROS, G. S. C.; MORAES, M. A. F. D. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2, p. 156-173, 2002.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático**: Vozes Petrópolis, 2002. p.189-217.

BAYSINGER, B. D. Domain maintenance as an objective of business political activity: an expanded typology. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 248-258, 1984.

BENETTI, M. A internacionalização recente da indústria de etanol brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, 2009.

BETTIS, R. A.; PRAHALAD, C. K. The dominant logic: retrospective and extension. **Strategic Management Journal**, v. 16, p. 5-5, 1995.

BIODIESELBR.COM. 30 anos de Proálcool. **Biodieselbr.com**, São Paulo, 01/Março/2007. Disponível em: < <http://www.biodieselbr.com/proalcool/30-anos/proalcool-30-anos.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

BLANKEFELD, K. Suggar daddy. **Forbes**, London, 28/3/2011. Disponível em: < <http://www.forbes.com/forbes/2011/0328/billionaires-11-profile-rubens-ometto-ethanol-sugar-daddy.html> >. Acesso em: 19/01/2012.

BLUMENTRITT, T. P. Foreign subsidiaries' government affairs activities. **Business & Society**, v. 42, n. 2, p. 202, 2003.

BONARDI, J.-P.; HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D. The attractiveness of political markets: implications for firm strategy. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 2, p. 397-413, 2005.

BONARDI, J.-P.; HOLBURN, G. L. F.; VANDEN BERGH, R. G. Nonmarket strategy performance: evidence from U.S. electric utilities **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 6, p. 1209-1228, 2006.

BORGES, A. Governo pede a bancos oficiais corte de crédito para usina só de açúcar. **Valor Econômico**, São Paulo, 10/Junho/2011. Disponível em: < <http://www.valoronline.com.br/impreso/agronegocios/105/440093/governo-pede-a-bancos-oficiais-corte-de-credito-para-usina-so-de-ac> >. Acesso em: 08/07/2011.

BURRIS, V. The two faces of capital: corporations and individual capitalists as political actors. **American Sociological Review**, v. 66, n. 3, p. 361-381, 2001.

CAMILO, S. P. **Conexões políticas e desempenho das empresas listadas na BM&F/Bovespa: análise sob a ótica da governança e da dependência de recursos**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Itajaí Biguaçu, 2011.

CAMPOS, Z. V. Usineiros italianos em São Paulo. **Caderno UniABC de História**, p. 57-69, 2002.

CAVES, R. E.; PORTER, M. E. From entry barriers to mobility barriers: conjectural decisions and contrived deterrence to new competition. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 91, n. 2, p. 241-261, 1977.

CENTRO DE TECNOLOGIA CANAVIEIRA. Análise da safra 11/12 e perspectivas. **BNDES Seminário Desafios para o Investimento em Novas Usinas de Etanol no Brasil**, 2011. Rio de Janeiro.

CHADE, J. Grupos estrangeiros terão 40% da produção brasileira de etanol até 2015. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 03/Novembro/2010. Disponível em: < [http://economia.estadao.com.br/noticias/not\\_41842.htm](http://economia.estadao.com.br/noticias/not_41842.htm) >. Acesso em: 7/8/2011.

CILO, H. Bunge de tanque cheio. **Istoé Dinheiro**, São Paulo, 16/12/2011. Disponível em: < [http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/75668\\_BUNGE+COM+O+TANQUE+CHEIO](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/75668_BUNGE+COM+O+TANQUE+CHEIO) >. Acesso em: 19/01/2012.

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, n. 3, p. 554-580, 2008.

COHEN, J. E. The dynamics of the "revolving door" on the FCC. **American Journal of Political Science**, v. 30, n. 4, p. 689-708, 1986.

CONEJERO, M. A. **Planejamento e gestão estratégica de associações de interesse privado do agronegócio: uma contribuição empírica**. 2011. 295p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CONSENTINO, L. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol**. 2012. 117p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

COOK, R. G.; BARRY, D. Shaping the external environment. **Business & Society**, v. 34, n. 3, p. 317, 1995.

COPERSUCAR. Sobre a empresa. 18/01/2012. Disponível em: < <http://www.copersucar.com.br/perfil.html> >. Acesso em: 18/01/2012.

COSAN. Conselhos e diretoria. **Cosan**, 19/01/2012. Disponível em: < [http://www.cosan.com.br/cosan2011/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&tipo=38973&conta=28](http://www.cosan.com.br/cosan2011/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=38973&conta=28) >. Acesso em: 19/01/2012.

COTTI, C.; SKIDMORE, M. The impact of state government subsidies and tax credits in an emerging industry: ethanol production 1980-2007. **Southern Economic Journal**, v. 76, n. 4, p. 1076-1093, 2010.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **Behavioural theory of the firm**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOMINGUES, F.; MAGOSSI, B. Fim de subsídio ao etanol nos EUA não terá impacto para o Brasil, diz Unica. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 07/Julho/2011. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+internacional,fim-de-subsidio-ao-etanol-nos-eua-nao-tera-impacto-para-o-brasil-diz-unica,75044,0.htm> >. Acesso em: 08/07/2011.

EINHORN, H. J.; HOGARTH, R. M. Behavioral decision theory: processes of judgment and choice. **Journal of Accounting Research**, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1981.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

EMERSON, R. M.; FRETZ, R. I.; SHAW, L. L. **Writing ethnographic fieldnotes**. University of Chicago Press, 1995. ISBN 0226206815.

Especial Etanol. **Valor Econômico**, São Paulo 6/Junho/2011. Especial Etanol, p.F1-F6

FACCIO, M. Politically connected firms. **The American Economic Review**, v. 96, n. 1, p. 369-386, 2006.

FARIAS, C.; ARAUJO, J. O agronegócio da cana-de-açúcar no estado do acre: o incentivo estatal, a questão do campesinato e as condições de trabalho. **Trabalho Necessário**, v. 9, n. 12, 2011.

FÁVARO, T. Lula critica usineiros por alta do etanol. **Estado de São Paulo** São Paulo, 22/01/2010. Disponível em: < Lula critica usineiros por alta do etanol >. Acesso em: 08/07/2011.

FERLINI, V. **A civilização do açúcar séculos XVI a XVIII**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

FERNANDES, C. F. A.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. O papel dos recursos políticos no processo de internacionalização de empresas. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação**, 2010. Rio de Janeiro.

FERREIRA, V. Unica lança "Movimento Mais Etanol". **Estado de São Paulo**, São Paulo, 07/12/2011. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/economia/meio-ambiente-e-energia/noticias/unica-lanca-movimento-mais-etanol> >. Acesso em: 19/01/2012.

FIOL, C. M.; HUFF, A. S. Maps for managers: where are we? Where do we go from here? **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, p. 267-285, 1992.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sob Lula, usineiros tiveram R\$ 28 bi em empréstimos do BNDES. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26/02/2011. Disponível em: <

<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/881520-sob-lula-usineiros-tiveram-r-28-bi-em-emprestimos-do-bndes.shtml> >. Acesso em: 19/01/2012.

FREIRE, S. Usineiros de Alagoas usaram recursos próprios na campanha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04/11/2006. Disponível em: <

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86331.shtml> >. Acesso em: 19/01/2012.

FREITAS, H.; JANISSEK, R. **Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, seqüenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2000.

FREITAS, J. Intervenção nos combustíveis. **Correio Braziliense**, Brasília 09/Abril/2011.

GATTI JR., W. **35 anos da criação do Proálcool: do álcool-motor ao veículo flex fuel**. XIII Semead - Seminários em Administração. São Paulo 2010.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GETZ, K. A. Research in corporate political action. **Business & Society**, v. 36, n. 1, p. 32-72, March 1, 1997 1997.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C., BANDEIRA-DE-MELLO, R., SILVA, A (Ed.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GORDINHO, M. **Do Álcool ao Etanol : Trajetória Única**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2010.

GRABOIS, A. P. Usineiros buscam candidato da continuidade. **Valor Econômico**, São Paulo, 05/04/2010. Disponível em: <

<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=626186> >.

Acesso em: 08/07/2011.

HILLMAN, A. J. Determinants of political strategies in U.S. multinationals. **Business & Society**, v. 42, n. 4, p. 455-484, 2003.

HILLMAN, A. J.; HITT, M. A. Corporate political strategy formulation: a model of approach, participation, and strategy decisions. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 825-842, 1999.

HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D.; SCHULER, D. Corporate political activity: a review and research agenda. **Journal of Management**, v. 30, n. 6, p. 837-857, 2004.

HILLMAN, A. J.; WAN, W. P. The determinants of MNE subsidiaries' political strategies: evidence of institutional duality. **Journal of International Business Studies**, v. 36, n. 3, p. 322-340, 2005.

HUNT, M. S. **Competition in the major home appliance industry, 1960-1970**. 1972. Tese (Doutorado) - Harvard University, Cambridge, MA, 1972.

ITAÚ BBA. Desafios para o investimento em novas usinas de etanol no Brasil. **BNDES Seminário Desafios para o Investimento em Novas Usinas de Etanol no Brasil**, 2011. Rio de Janeiro.

KOTSHO, R. Lula em ritmo de despedida. **Brasileiros**, São Paulo, Dez/2010. Disponível em: < <http://www.revistabrasileiros.com.br/edicoes/41/textos/1308/> >. Acesso em: 19/01/2012.

LAMBERG, J.-A. et al. The evolution of corporate political action: a framework for processual analysis. **Business & Society**, v. 43, n. 4, p. 335-365, 2004.

LAZZARINI, S. **Capitalismo de Laços**. São Paulo: Campus, 2011.

LAZZARINI, S. et al. **What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009**. Working Paper Series: Social Science Research Network 2011.

LEÃO, J. **Álcool energia verde**. São Paulo: Iqual Editora, 2002.

LEITÃO, M. Caso Bertin: governo não deve escolher "campeões". **O Globo**, Rio de Janeiro, 31/03/2011. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2011/03/31/caso-bertin-governo-nao-deve-escolher-campeoes-372161.asp> >. Acesso em: 19/01/2012.

MAGNABOSCO, A. Cenibra pode deixar de investir US\$ 2,5 bi por restrição a compra de terra. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 16/12/2011. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+brasil,cenibra-pode-deixar-de-investir-us-25-bi-em-minas-por-restricao-a-compra-de-terra,96368,0.htm> >. Acesso em: 08/07/2011.

MAGOSSI, B. 'Política para a gasolina trava avanço do etanol'. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 20/10/2011. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,politica-para-a-gasolina--trava-avanco-do-etanol-,787874,0.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, p. 505-547, 2004.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. New York: John Wiley & Sons Inc, 1958.

MCGEE, J.; THOMAS, H. Strategic groups: theory, research and taxonomy. **Strategic Management Journal**, v. 7, n. 2, p. 141-160, 1986.

MERRIAM, S. B. **Case study research in education: a qualitative approach**. Jossey-Bass, 1988. ISBN 1555421083.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. O alto preço dos incentivos fiscais. **Ministério Público de Goiás**, Goiania, 24/04/2010. Disponível em: < <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1/noticia/27462f5233e89c0412e42639f37a1ad4.html> >. Acesso em: 19/01/2012.

MOURA, P. T. **Political economy, political entrepreneurship and biofuels regulation in The U.S.** 2010. 133p. Dissertação (Mestrado) - Graduate School - Applied Social Sciences at the University of Missouri-Columbia, Columbia, 2010.



NARAYANAN, V.; ZANE, L. J.; KEMMERER, B. The cognitive perspective in strategy: an integrative review. **Journal of Management**, v. 37, n. 1, p. 305, 2011.

NASTARI, F. **Uma avaliação sobre a relação entre os mercados de açúcar cru e petróleo cru**. 2011. 85p. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2011.

NEVES, M. F.; CONEJERO, M. A. **Estratégias para a cana no Brasil: um negócio classe mundial**. São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, M. F.; TROMBIN, V. G.; CONSOLI, M. A. Measurement of sugar cane chain in Brazil. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 13, n. 3, 2010.

NOCERA, J. Boycott campaign donations! **New York Times**, New York, 12/08/2011. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2011/08/13/opinion/nocera-boycott-campaign-donations.html> >. Acesso em: 19/01/2012.

O GLOBO. Usineiros pagaram R\$ 54 mil por palestra de Palocci **O Globo**, Rio de Janeiro, 20/05/2011 Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/politica/usineiros-pagaram-54-mil-por-palestra-de-palocci-2766833> >. Acesso em: 19/01/2012.

OLIVER, C.; HOLZINGER, I. The effectiveness of strategic political management: a dynamic capabilities framework. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 2, p. 496-520, 2008.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard Univ Pr, 1971. ISBN 0674537513.

OPENSECRETS.COM. Lobbying database. 18/01/2012. Disponível em: < <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php> >. Acesso em: 19/01/2012.

PASIN, R. M.; NEVES, M. F. **Mergers, acquisitions and the internacionalization of the sugar cane industry in Brazil**. Third Internacional Conference On Agri-Food Chain/networks Economics and Management. Ribeirão Preto. 01: 96 p. 2001.

PEREIRA, R. Febre do etanol amplia fusões e aquisições. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 23/Dezembro/2007. Disponível em: < <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/109891.htm> >. Acesso em: 7/8/2011.

\_\_\_\_\_. Cana brasileira já não é a mais barata. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 05/09/2011. Disponível em: < [http://www.estadao.com.br/noticia\\_imp.php?req=impresso,cana-brasileira-ja-nao-e-a-mais-barata,768489,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticia_imp.php?req=impresso,cana-brasileira-ja-nao-e-a-mais-barata,768489,0.htm) >. Acesso em: 7/1/2012.

PEREIRA, R.; CHADE, J. Usineiros buscam prestígios perdidos. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 16/01/2012. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,usineiros-buscam-prestigios-perdidos,823142,0.htm> >. Acesso em: 7/1/2012.

PORAC, J. F.; THOMAS, H. Managing cognition and strategy: issues, trends and future directions. **Handbook of Strategy and Management**, p. 165-181, 2002.

PORAC, J. F.; THOMAS, H.; BADEN FULLER, C. Competitive groups as cognitive communities: the case of Scottish knitwear manufacturers. **Journal of Management Studies**, v. 26, n. 4, p. 397-416, 1989.

PORAC, J. F. et al. Rivalry and the industry model of Scottish knitwear producers. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, n. 2, p. 203-227, 1995.

PORTER, M. **Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors**. Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan Canada, 1980.

\_\_\_\_\_. **Competitive advantage: creating and sustaining superior performance**. Free Press, 1985.

PORTER, M. E. What is strategy? **Harvard Business Review**, v. 74, n. 6, p. 61-78, 1996.

PORTO, G. Dilma enquadrará usineiros após a alta do etanol. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 26/02/2011. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,dilma-enquadrara-usineiros-apos-alta-de-precos-do-etanol,49473,0.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, p. 79-91, 1990.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Agenda da Presidenta. 18/01/2012. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/agenda/agenda-da-presidenta-1> >. Acesso em: 18/01/2012.

REHBEIN, K. A.; SCHULER, D. A. Testing the firm as a filter of corporate political action. **Business & Society**, v. 38, n. 2, p. 144-166, 1999.

RICHARD, I. Usineiros devem se comprometer com a produção de etanol, diz Lula. **Agência Brasil**, Brasília, 22/01/2010. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-01-22/usineiros-devem-se-comprometer-com-producao-de-etanol-diz-lula> >. Acesso em: 19/01/2012.

RODRIGUES, R. Arbitragem no Consecana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05/Julho/2008. Disponível em: < <http://eesp.fgv.br/node/104205> >. Acesso em: 08/08/2011.

SCHNEIDER, B. R. A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business. **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 2, p. 178 - 201, 2009.

\_\_\_\_\_. Business politics in Latin America. In: COEN, D.; GRANT, W., *et al* (Ed.). **The Oxford Handbook of Business and Government**. Oxford NY: Oxford Univ Pr, 2010. ISBN 019955286X.

SCHULER, D. A. Corporate political strategy and foreign competition: the case of the steel industry. **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 3, p. 720-737, 1996.

SCHWARTZ, S. **Sugar plantations in the formation of brazilian society Bahia, 1550-1835**. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1985.

SCHWENK, C. R. Cognitive simplification processes in strategic decision making. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 111-128, 1984.

\_\_\_\_\_. Management illusions and biases: their impact on strategic decisions. **Long Range Planning**, v. 18, n. 5, p. 74-80, 1985.

SHAFFER, B. Firm-level responses to government regulation: theoretical and research approaches. **Journal of Management**, v. 21, n. 3, p. 495, 1995.

SHIKIDA, P.; BACHA, C. **Evolução diferenciada da agroindústria canavieira brasileira de 1975 a 1995**. Cascavel, PR: Edunioeste, 1998. 69-89

\_\_\_\_\_. Evolução da Agroindústria Canavieira Brasileira de 1975 a 1995. **Revista Brasileira de Economia**, v. 53, n. 1, p. 69-89, 1999.

SIGGELKOW, N. Persuasion with case studies. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 1, p. 20-24, 2007.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99, 1955.

SOARES, J. A. **O Papel do governo, universidade e empresas na consolidação da cadeia produtiva do biodiesel no Brasil: estudo de caso exploratório baseado na abordagem da hélice tripla**. 2009. 183p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Engenharia Industrial, São Paulo, 2009.

SZMRECSANYI, T. M. Crescimento e crise da agroindústria açucareira do Brasil 1914-1939. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 7, p. 42-68, 1988.

SZMRECSANYI, T. M.; MOREIRA, E. P. O Desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a segunda guerra mundial. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 11, p. 57-79, 1991.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TORRES, S. Reajuste alivia caixa da Petrobrás. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 28/10/2011. Disponível em: <  
<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+brasil,reajuste-alivia-caixa-da-petrobras,90238,0.htm>>. Acesso em: 7/9/2011.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR. **Desafios de crescimento e competitividade do setor sucroenergético**. Ethanol Sumitt 2011. São Paulo 2011.

VIAN, C. E. F. **Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização**. São Paulo: Átomo, 2003. ISBN 8587585509.

WALSH, J. P. Managerial and organizational cognition: notes from a trip down memory lane. **Organization science**, v. 6, n. 3, p. 280-321, 1995.

WEICK, K. E. Enacted sensemaking in crisis situations. **Journal of Management Studies**, v. 25, n. 4, p. 305-317, 1988.

\_\_\_\_\_. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

WEIDENBAUM, M. L. Public policy: no longer a spectator sport for business. **Journal of Business Strategy**, v. 1, n. 1, p. 46, Summer80 1980.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.

WINTER, B. Dilma decide reduzir mistura de etanol na gasolina. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 18/07/2011. Disponível em: < <http://m.estadao.com.br/noticias/geral,exclusivo-dilma-decide-reduzir-mistura-de-etanol-na-gasolina,746633.htm> >. Acesso em: 19/01/2012.

YIN, R. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOFFIE, D. B. How an industry builds political advantage. **Harvard Business Review**, v. 66, n. 3, p. 82-89, 1988.

ZANATTA, M. Usinas negociam contratos para importação de etanol. **Valor Econômico**, São Paulo, 17/Julho/2011. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/arquivo/898643/usinas-negociam-contratos-para-importacao-de-etanol#> >. Acesso em: 08/07/2011.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Carta convite para a participação na pesquisa e roteiro de entrevistas



**Assunto: Pesquisa acadêmica sobre gestão das atividades ligadas a relações institucionais nas empresas**

Prezado(a) Sr(a),

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de pesquisa sobre gestão das atividades ligadas a relações institucionais nas empresas brasileiras produtoras de etanol. Esta pesquisa acadêmica é parte de um projeto desenvolvido pela FGV-EAESP, coordenado pelo Prof. Rodrigo Bandeira-de-Mello, e financiado pelo CNPq. O objetivo da pesquisa é compreender os mecanismos de atuação na gestão das relações institucionais das empresas brasileiras.

A gestão das relações institucionais pelas empresas é objeto de estudos científicos há décadas. O governo é uma força que influencia e é influenciada pela atividade das empresas. Lidar com essa força é legítimo, legal e importante para a lucratividade e sobrevivência das empresas. Especificamente esta pesquisa acadêmica tem os seguintes objetivos:

- 1) compreender os fatores que influenciam as atividades ligadas a gestão das relações institucionais e como acontece sua implementação;
- 2) desenvolver ferramentas de análise do ambiente institucional/governamental que permitam aos gestores tomar as melhores decisões nos assuntos relativos a gestão das relações institucionais de suas empresas;
- 3) contribuir para a formação de futuros administradores com enfoque mais próximo a realidade brasileira, visto que modelos estratégicos tradicionais atualmente utilizados no ensino de graduação de Administração foram desenvolvidos em outros contextos e ignoram a existência das influências institucionais em estratégia.

Nesse contexto, apresentamos o pesquisador Carlos Caldeira que conduz este projeto no setor de produção de etanol. Gostaríamos de contar com vossa participação e apoio para a realização de uma entrevista (60 minutos) com o responsável pela gestão das relações institucionais em sua empresa. Em anexo, encontra-se um roteiro preliminar para que se possa o formato geral da entrevista.

É importante salientar que os dados coletados serão tratados com confidencialidade, anonimato, e terão finalidade estritamente acadêmica. As empresas e os entrevistados não serão identificados individualmente. Adicionalmente, o trabalho final será enviado para os participantes para que seja aprovada sua publicação.

Agradecemos pela atenção e nos colocamos à disposição para fornecer mais informações.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Bandeira-de-Mello'.

Professor Associado e Diretor do Programa DBB  
FGV-EAESP  
[rodrigo.bandeira.demello@fgv.br](mailto:rodrigo.bandeira.demello@fgv.br)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabio Mariotto'.

Professor Titular e Chefe do Departamento de  
Administração Geral e Recursos Humanos  
FGV-EAESP  
[fabio.mariotto@fgv.br](mailto:fabio.mariotto@fgv.br)

*Roteiro de Entrevistas*

- 1- Como está estruturado o mercado dos produtores de etanol atuantes no Brasil? Quais são seus concorrentes diretos? Como as diferentes empresas competem? Você pode citar algum caso que exemplifique essas estratégias? Quais são os players mais bem sucedidos no mercado? Por quê?
- 2- Você se lembra de alguma situação recente em que sua empresa se utilizou de atividades ligadas a relações institucionais? (A tabela 1 em anexo pode ajudar com alguns exemplos). Descreva como foi esta situação. Quais foram os desdobramentos desta ação?
- 3- Descreva o seu entendimento sobre os motivos da escassez de etanol no mercado nacional:
  - a. Quais são as causas desta falta de produto?
  - b. Em sua opinião, quais são as alternativas de solução da escassez de produto?
- 4- De forma geral, o setor utiliza atividades ligadas a relações institucionais? Em sua opinião, quem as utiliza? Todos utilizam as mesmas estratégias? Você se lembra de alguma situação em particular? Por favor, descreva a situação.
- 5- Em sua opinião, a solução para a escassez de etanol depende necessariamente de uma intervenção do governo federal sobre o setor de etanol (definida com a questão política)?
  - a. Se sim, qual deveria ser a forma (soluções) e intensidade (maior ou menor) da intervenção? Por quê?
- 6- A questão política (definida acima) alterou a gestão ou seleção de atividades relativas a relações institucionais/governamentais em sua empresa? Por favor, descreva esta situação.

Tabela 1 - Taxonomia de Estratégias Políticas

<i>Estratégia</i>	<i>Tática</i>	<i>Características</i>
Estratégias de informação	Lobby	Almeja atingir o decisor político através do fornecimento de informação
	Financiamento de projetos de pesquisa	
	Depoimentos como especialistas em determinado assunto ou questão política	
	Fornecimento de relatórios técnicos ou de opinião	
Estratégias de incentivo financeiro	Contribuições para políticos ou partidos	Almeja atingir o decisor político através do fornecimento de incentivos financeiros
	Honorários por palestras	
	Pagamento de viagens e convenções	
	Contratação de pessoas com experiência política e/ou ter membros da firma concorrendo a cargos públicos	
Estratégias de construção de base de suporte	Mobilização da base de empregados, fornecedores, etc.	Almeja atingir o decisor político indiretamente, através do suporte da “opinião pública” e base de eleitores
	Propaganda política	
	Relações públicas	
	Conferências de imprensa	
	Programas de educação “política”	

Fonte: Hillman e Hitt (1999)