

**DA INDÚSTRIA DE PAPEL AO COMPLEXO
FLORESTAL NO BRASIL: O CAMINHO DO
CORPORATISMO TRADICIONAL AO
NEOCORPORATISMO.**

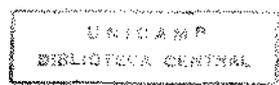
*Este exemplar cor-
responde ao original
da tese defendida pelo alu-
no Fernando Agostin Lobo Ba-
queiro, defendida em 25.06.92 e
Orientado pelo Prof. Dr. José Grazia-
no da Silva.*

Fernando A. Soto B. *agosto*

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto
de Economia da UNICAMP.

Orientador: Prof. Dr. José Graziano da Silva.†

Campinas, 1992.



Para GERSON GOMES, por su
terca confianza y ejemplo
personal.

A los Compañeros que todavía
sueñan, a los imbatibles.

AGRADECIMENTOS.

Ao JOSÉ GRAZIANO DA SILVA, pela sua segura e certa orientação. Ele contribuiu muito mais do que ele próprio acha na realização deste trabalho.

Sou particularmente grato ao apoio e convivência dos meus colegas da Pesquisa Florestal: Angela A. Kageyama, Yuli Miazaki de Toledo, Luis Carlos Guedes Pinto, Walter Belick, e Mauricio Mendonça Jorge.

A Eduardo Alves da Silva pelo seu apoio incondicional.

A Walter Hahn, por tudo.

A Beatriz, pela sua participação e inestimável contribuição. Mais ainda, pela sua solidariedade.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	1
LISTA DE FIGURAS	1
LISTA DE TABELAS	1
ABREVIATURAS UTILIZADAS	4
RESUMO	7
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	
NEOCORPORATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS .	19
1.1 <i>Corporativismo: uma nova abordagem.</i>	19
1.2 O Estado e as Organizações de Interesses: Um relacionamento de conveniência mútua.	26
1.2.1 O Estado: Um ator com interesses próprios.	26
1.2.2 Padrões de relacionamento entre o Estado e as organizações de interesse.	30
1.2.3 Padrões de relacionamento no âmbito rural.	34
1.3 <i>Neocorporativismo e a Regulação Setorial.</i>	36
1.3.1 <i>Corporativismo setorial: os complexos como</i> "locus" da gestão de políticas públicas.	36
1.3.2 Padrões de regulação setorial.	43
1.4 <i>A emergência e persistência do corporativismo nas</i> <i>sociedades modernas.</i>	47
1.4.1 Fatores que favorecem a emergência e persistência do corporativismo.	47

1.4.2 Fatores que dificultam a generalização de práticas <i>corporatistas</i> : a transição incompleta em alguns ramos da agricultura.	53
---	----

CAPITULO II

A CONSTITUIÇÃO DO COMPLEXO FLORESTAL NO BRASIL: 1891-1991 58

2.1 Configuração da indústria de papel e celulose: 1891-1961.	60
2.1.1 A origem da indústria do papel: 1885- 1929.	60
2.1.2 Os Inícios da indústria integrada de papel e celulose: 1930-1956.	66
2.1.3 A Configuração da indústria integrada: definição do seu perfil empresarial. 1957-1961.	75
2.2 A constituição do Complexo Florestal: 1962- 1991.	81
2.2.1 Condições que permitiram uma determinada articulação entre atividades industriais e agrárias (florestais): a década de 60.	81
2.2.2 A configuração do Complexo Florestal: década de setenta.	94
2.2.3 O Complexo Florestal na crise econômica dos 80.	110

CAPÍTULO III

PADRÕES DE RELACIONAMENTO ENTRE A ORGANIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES PRIVADOS E O ESTADO: UM SÉCULO DE CORPORATISMO (1891-1991). . . . 124

- 3.1 *O Corporatismo tradicional e a configuração inicial da indústria de papel no Brasil: 1907-1964.* 126
- 3.1.1 A indústria de papel: um modelo corporativo de bom sucesso desde seus inícios. 127
- 3.1.2 O Corporatismo Estatal: o rápido ajuste da representação dos interesses da indústria de papel. 133
- 3.1.3 A formação da base empresarial da indústria de papel: O caso do grupo Klabin. 139
- 3.1.4 Crise e sobrevivência do *Corporatismo Tradicional.* 142
- 3.1.5 A guisa de conclusão. 145
- 3.2 *O neocorporatismo: a passagem da indústria do papel ao Complexo Florestal.* 147
- 3.2.1 A integração florestal da indústria do papel: auto-organização e políticas públicas. 148
- 3.2.2 Expansão e diversificação produtiva do Complexo Florestal: Políticas Públicas e Auto-organização 178
- 3.2.3 ARACRUZ Celulose: a evidência de práticas *microcorporatistas.* 222

3.3	Consolidação das práticas <i>mesocorporatistas</i> no Complexo Florestal	233
3.3.1	Um caso de Governo de Interesses Privados (GIP): a ANFPC e a política de controle dos preços internos da celulose.	235
3.3.2	A abertura democrática e o padrão <i>mesocorporatista</i> no Complexo Florestal.	253
	SÍNTESE E CONCLUSÕES	269
	BIBLIOGRAFIA.	285

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico Nº 1. Grupo Klabin. Evolução Organizativa.	68
Gráfico Nº 2. Grupo Suzano Evolução Organizativa.	78
Gráfico Nº 3 Grupo Ripasa. Evolução Organizativa.	83
Gráfico Nº 4 Grupo Simão. Evolução Organizativa.	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Reflorestamentos da indústria, por gênero. 1966-1970	86
Figura 2. Evolução da capacidade de produção das empresas líderes . 1930-1981.	96
Figura 3. Segmentos mercado de papéis 1990.	112
Figura 4. Produção de papéis segundo líderes empresariais e outros. 1990	113
Figura 5. Evolução da capacidade de produção dos líderes empresariais: 1930-1981.	115
Figura 6. Principais operações aprovadas pelo BNDES. 1962-1990 (bilhões de dólares).	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Capacidades de produção dos líderes empresariais da indústria. 1930-1956. (t/dia).	70
Tabela 2. Desempenho da indústria em relação às metas propostas no "Plano de Metas". (em mil t/ano)	76

Tabela 3. Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais da indústria. 1957-1961 (t/dia).	79
Tabela 4. Evolução da capacidade de produção dos líderes empresariais da indústria. 1962-1971 (t/dia).	84
Tabela 5. Reflorestamentos implantados pela indústria por gênero. 1966-1970	85
Tabela 6. Reflorestamentos implantados pela indústria, segundo origem dos recursos. 1966-1970 (ha)	86
Tabela 7. Principais operações aprovadas pelo BNDES para o setor. 1962-1971 (000 US\$)	93
Tabela 8. Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais do Complexo. 1972-1981. (t/dia).	95
Tabela 9. Reflorestamentos implantados pela indústria, por gênero. (ha).	102
Tabela 10. Reflorestamentos implantados pela indústria, segundo origem dos recursos. (ha)	102
Tabela 11. I Programa Nacional de Papel e Celulose. (000 t) .	107
Tabela 12. Principais operações aprovadas pelo BNDES.	108
Tabela 13. Principais segmentos de mercado de papéis.	112
Tabela 14. Produção de papel dos líderes empresariais, segmento de mercado. 1990	113
Tabela 15. Produção de celulose dos líderes empresariais. 1990.	114
Tabela 16. Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais do Complexo Florestal. 1982-1991 (000 t) .	115
Tabela 17. Reflorestamentos realizados pela indústria por gênero. (ha)	116
Tabela 18. Reflorestamentos realizados pela indústria, segundo origem dos recursos (ha).	116
Tabela 19. Área total reflorestada com eucalipto até 1990 e participação dos líderes empresariais	117
Tabela 20. Consumo de madeira para produção de celulose em 1989.	118

Tabela 21. Participação dos representantes dos líderes empresariais na composição das diretorias da ANFPC e da APFPC. 1967-1990.	118
Tabela 22. Principais operações aprovadas pelo BNDES para o setor	121
Tabela 23. Evolução da composição acionária da empresa Aracruz	225
Tabela 24. Evolução dos preços da celulose de fibra curta branqueada. 1980-1990 (média anual US\$).	237

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABECEL	Associação Brasileira de Exportadores de Celulose.
ABINCE	Associação Brasileira da Indústria da Madeira Compensada.
ABPM	Associação Brasileira de Produtores de Madeira.
ABPO	Associação Brasileira do Papelão Ondulado.
ABR	Associação Brasileira de Reflorestamento.
ABRACAVE	Associação Brasileira de Carvão Vegetal.
ABTCP	Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel.
ACSP	Associação Comercial do Estado de São Paulo.
ANFPC	Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose.
APFPC	Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose.
APR	Associação Paulista de Reflorestadores.
ARBRA	Associação Brasileira das Empresas Florestais.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BNDESp	Subsidiária do BNDES para participação acionária.
CCISP	Centro do Comércio e da Indústria de São Paulo.
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico.
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial.
CENIBRA	Celulose Nipo-Brasileira S.A.
CFC	celulose de fibra curta.
CFL	celulose de fibra longa.
CFP	Centro dos Fabricantes de Papel.
CIB	Centro Industrial do Brasil.
CIESP	Centro das Industrias do Estado de São Paulo.
CIP	Conselho Interministerial de Preços.
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho.
CNI	Confederação Nacional das Indústrias.

CTMC	Método de fabricação de pastas de madeira de alto rendimento.
CTPC	Centro Técnico de Papel e Celulose.
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce.
ES	Estado do Espírito Santo.
ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.
FFP	Federação dos Fabricantes de Papel.
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
FINAME	Agência especial do BNDES para financiamento industrial.
ha	hectárea (s).
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.
IIPND	II Plano Nacional de Desenvolvimento.
IPNFC	I Programa Nacional de Papel e Celulose.
IIPNPC	II Programa Nacional de Papel e Celulose.
IKPC	Indústria Klabin de Papel e Celulose S.A.
INF	Instituto Nacional do Pinho.
IPEF	Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais.
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas.
MIC	Ministério da Indústria e Comércio.
PA	Estado do Pará.
PR	Estado do Paraná.
RJ	Estado Rio de Janeiro.
RS	Estado Rio Grande do Sul.
SBS	Sociedade Brasileira de Silvicultura.
SC	Estado de Santa Catarina.
SCP	Sociedades em Conta de Participação.
SEAP	Secretaria Especial de Administração de Preços.
SIAPAPECO	Sindicato da Indústria de Artefatos de Papel, Papelão e Cortiça no Estado de São Paulo.
SIP	Sindicato de Indústria de Papel, Celulose e Pasta de Madeira do Estado de São Paulo.

SIPESP Sindicato da Indústria do Papelão ondulado do Estado
de São Paulo.

SP Estado de São Paulo.

t tonelada (s).

USP Universidade de São Paulo.

RESUMO

Existe um amplo consenso em âmbitos empresariais, governamentais e acadêmicos sobre a competitividade internacional do Complexo Florestal (reflorestamento e produção de celulose e papel); também citado como exemplo de dinamismo, em plena crise econômica, e arquétipo de ótimas relações de parceria com o Estado. Este trabalho propõe uma interpretação sobre a constituição do Complexo Florestal no Brasil, procurando identificar os principais fatores que contribuíram historicamente na sua configuração estrutural e na determinação da sua dinâmica.

Da contribuição de alguns autores *neocorporatistas* extraem-se elementos importantes para entender o processo de operacionalização das políticas públicas, e sugestões para seu tratamento endógeno na análise econômica. A análise empírica mostra o Complexo Florestal como resultado histórico de um padrão de relacionamento *neocorporatista* entre interesses privados e o Estado. Auto-organização dos interesses privados e as políticas públicas são elementos fundamentais para entender não só questões estruturais como a integração vertical da indústria e a formação dos seus mercados, como também seus padrões de concorrência condicionados pela presença decisiva de barreiras institucionais à entrada.

Desde essa perspectiva, é demonstrável como o Complexo Florestal não é regulado, no fundamental, por mecanismos de mercado e sim por uma grande variedade de mecanismos de "*concertación*" ou arranjos entre interesses privados e o Estado, com o propósito de regular as atividades econômicas e realizar investimentos. Essas evidências empíricas sugerem a necessidade de qualificar o grau de autonomia da decisão capitalista, que em múltiplas ocasiões se subordinam a interesses coletivos previamente *concertados* com o Estado.

INTRODUÇÃO .

A década de noventa se inicia com sérias preocupações sobre o grau de competitividade internacional da indústria brasileira. Uma exceção é aberta quando se trata do Complexo Florestal (atividades de reflorestamento e produção de celulose e papel): sobre cuja competitividade há um amplo consenso em âmbitos empresariais, governamentais e até acadêmicos. Além disso, esse Complexo destaca-se como exemplo amplamente reconhecido de dinamismo econômico, harmonia nas relações trabalhistas e de ótimas relações com os Governos de turno.

Essa imagem sobre o Complexo Florestal parece um resultado natural de sua vertiginosa expansão produtiva durante as últimas duas décadas e, particularmente, de seu bom desempenho como exportador e inversionista no contexto adverso da crise econômica dos 80. O Complexo praticamente se auto-abastece de matéria-prima, possuindo em 1990 uma área própria reflorestada de quase 1,5 milhões de ha. Entre 1970 e 1990 a produção de papel passou de um a quase cinco milhões de toneladas; e a de celulose de 770 mil a quase 4,5 milhões de toneladas. O balanço externo do Complexo apresenta saldos positivos desde 1978; e as exportações alcançaram em 1990 um milhão de toneladas tanto em papel, como em celulose. Num contexto de estagnação do investimento produtivo na economia nacional, o Complexo programou investimentos de US\$ 9,6 bilhões no período 1987/1995.

Na verdade, essa imagem exemplar, que já é de domínio público, é o resultado da atuação de uma beligerante organização da representação dos interesses empresariais, que através de seu relacionamento com o Estado conseguiu que o Complexo fosse amplamente beneficiado por políticas públicas. É preciso destacar que muitas dessas conquistas derivam das particularidades do tipo de produto final do Complexo: o papel. Como um insumo de uso

difundido na economia, possui importância estratégica para a indústria em geral, particularmente a alimentícia (embalagens de papelão) e para a construção civil (sacos multifoliados). Seu poder econômico é complementado pelo seu grande atrativo político, partidário e eleitoral, que o coloca numa posição singular. Tudo isso faz com que o Complexo possua um grande poder de barganha tanto com o Executivo como com o Legislativo e suas empresas e organizações de interesses sejam de grande importância para o poder público.

Estudos recentes apresentaram diversas abordagens para interpretar o "êxito" do desempenho do Complexo Florestal, sua constituição e dinâmica econômica.⁽¹⁾ As principais são:

(a) Uma abordagem a partir da teoria de organização industrial, procura explicar a dinâmica da indústria através de um modelo teórico "estrutura-conduta-desempenho", em estruturas de mercado do tipo oligopólio homogêneo (Zaeyen, 1986). Nesta interpretação as políticas públicas são apenas referenciadas, não é negada sua contribuição mas não são verdadeiramente integradas na análise. Em parte, em decorrência disso, as formas de concorrência próprias desse tipo de estrutura de mercado não se verificam empiricamente, dificultando assim chegar a conclusões consistentes;

(b) Uma abordagem que privilegia o progresso técnico na explicação da dinâmica do Complexo (Soares, 1980). Ela enfrenta as dificuldades próprias de tentar explicar a mudança estrutural numa indústria considerada no mundo tecnologicamente madura, e em conseqüência, sem surtos recentes importantes de inovações tecnológicas. Sem desprezar o papel da inovação tecnológica na dinâmica econômica do Complexo, ela é, no nosso caso, insuficiente para explicá-la.

⁽¹⁾ Esses estudos tratam indistintamente a noção de Setor ou a Indústria de Papel e Celulose.

(c) Uma abordagem que privilegia o papel de um Estado estruturalista, na qual as políticas públicas são o resultado exclusivo de uma intenção deliberada, monolítica e/ou de uma ação de planejamento do Estado (BNDES, 1991). Conforme esta perspectiva, as relações entre o Estado e o empresariado são de mão única, com um só sentido de determinação; o Estado provoca determinados comportamentos na tomada de decisões privadas.

(d) Finalmente, uma abordagem que enfatiza o papel cumprido pelos principais empresários do Complexo (Aquino, 1991). A história do Complexo desde esta perspectiva confunde-se com a história pessoal dos empresários, seu caráter inovador, seu espírito empreendedor, seu êxito nos negócios.

Todas essas interpretações, embora contribuam com elementos isoladamente importantes, respondem apenas parcialmente a questão fundamental: por que, quando e como foi constituído o Complexo Florestal, e complementarmente, a que elementos fundamentais respondeu sua dinâmica.

O propósito deste trabalho é encarar essas questões desde uma abordagem que enfatiza o relacionamento entre as organizações de interesses privados e o Estado. Uma das principais contribuições desse enfoque, é incorporar efetivamente as políticas públicas na busca de uma interpretação mais abrangente de processos de industrialização tardia. Assim, é nosso objetivo, mais do que lembrar que os aspectos econômicos não são os únicos a influenciar a dinâmica econômica, verificar a importância da dimensão política que no caso do Complexo Florestal no Brasil revelou-se fundamental.

Esta tese foi elaborada no marco de um Projeto de Pesquisa Florestal desenvolvido em 1991 junto à Fundação de Economia de Campinas (FECAMP), em convênio com a Fundação Florestal do Estado de São Paulo. A hipótese principal do trabalho é que a relação

entre a representação dos interesses empresariais e o Estado, é de mão dupla, e que essa interação entre o Estado e os interesses privados é essencial para explicar o processo histórico de constituição do Complexo Florestal no Brasil. Ou seja, postulamos que o Estado através das políticas públicas contribuiu de forma decisiva na configuração estrutural dos mercados e nas suas formas de concorrência, consolidando determinados grupos empresariais líderes. Estes últimos, monopolizando a representação e exercendo uma verdadeira "orquestração" dos interesses empresariais, não só influenciaram na gestão das políticas públicas, como também condicionaram a autonomia de decisão dos agentes econômicos nos distintos segmentos e mercados que compõem o Complexo.

O relacionamento entre os interesses privados e o Estado é analisado neste trabalho à luz das recentes contribuições dos autores *neocorporatistas* como Schmitter, Cawson e Moyano. Essas contribuições permitem tratar endogenamente os atores sociais que operam no Complexo Florestal, entre eles com destaque o Estado com suas políticas públicas. Daí resulta uma interpretação segundo a qual a estrutura e dinâmica do Complexo Florestal é, em boa medida, o resultado histórico de um processo de "*concertación*" de interesses entre grupos privados e as agências governamentais, em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A novidade do assunto exige que sejam feitas alguns esclarecimentos em relação a como o tema é comumente abordado coloquialmente e na literatura brasileira.⁽²⁾ É fundamental evitar confusões com as noções de corporativismo e *lobby*.

O termo clássico corporativismo possui forte conotação

⁽²⁾ Exceção feita de trabalhos recentes que utilizam a nova abordagem neocorporatista: Graziano da Silva J. (1992); Santos, N. (1992); Belick, W. (1992, tese de doutoramento, em elaboração).

ideológica e um tom conservador e autoritário. Carrega por isso um referencial historicamente datado, relacionado a uma cultura política determinada, geralmente associada a um tipo de regime político, do qual esse conceito adquiriu seu conteúdo. Assim, são facilmente reconhecidas como experiências corporativistas o fascismo italiano, o salazarismo português, o franquismo espanhol e inclusive alguns recentes regimes políticos autoritários da América Latina. (3)

Também o uso coloquial do termo corporativismo é um complicador adicional. Jornalistas, analistas e publico em geral, utilizam-no para fazer referência ao que a rigor é o **gremialismo**: sistemas ou comportamentos de grupos de interesse, que privilegiam acima de tudo a proteção de interesses de corpos coletivos (Giner y Pérez, 1988:26). (4)

Conclui-se que o uso do termo corporativista é problemático, e boa parte da confusão é gerada na tentativa de resgatar um conceito antigo para caracterizar fenômenos novos. Misturam-se trabalhos publicados com títulos similares onde o conceito é usado em formas distintas.

Os autores que escrevem em inglês e em espanhol têm conseguido em boa medida resolver o problema terminológico, uma vez que o adjetivo "*corporativo*" ou "*corporate*" (pertencente a uma corporação), possui nesses idiomas uma dupla acepção, abrindo a possibilidade de utilização indistinta dos termos *corporativismo* e *corporatismo* em espanhol, e *corporativism* e *corporatism* em inglês. Assim, a utilização da segunda acepção

(3) O próprio Schmitter, um dos principais autores da nova abordagem, reconhece que em trabalhos anteriores tendia a relacionar corporativismo exclusivamente com regimes e regras autoritárias, como por exemplo em "Interest conflict and political change in Brazil" (Stanford, 1971), e em "The Portugalization of Brazil" In A. Stephan III ed, Authoritarian Brazil (New Haven, 1973).

(4) CHAUI, Marilena. Nós quem, cara pálida?. Folha de São Paulo. Tendências e Debates. São Paulo, 19/02/1992. p. 1-3.

(*corporatismo e corporatism*), está relativamente livre das implicações pejorativas que são facilmente identificáveis com a primeira acepção.⁽⁶⁾ Ainda assim, para não deixar dúvidas e remarcar as diferenças do novo enfoque, são utilizados além do termo *corporatismo*, as expressões *novo corporatismo* ou *neocorporatismo*, como veremos a seguir no capítulo I.

No idioma português, no entanto, o adjetivo corporativo somente possui uma acepção, possibilitando unicamente o uso do termo *corporativista* que significa: "doutrina que prega a reunião das classes produtoras em corporações sob a fiscalização do Estado".⁽⁶⁾

Por trás desses aspectos terminológicos está a questão de fundo de como explicar as transformações na maneira de mediar interesses e de elaborar determinadas políticas nas sociedades modernas. É disso exatamente que trata a abordagem *neocorporatista*. A questão é particularmente (embora não exclusivamente) evidente no caso da agricultura, onde a utilização do conceito de *corporativismo* agrário de conteúdo historicamente datado tem levado alguns autores a predizer o fim desse fenômeno, enquanto outros autores verificam neste momento o auge das tendências *corporatistas* em outros âmbitos da sociedade.⁽⁷⁾ O novo enfoque qualifica essas novas tendências como a expressão de um fenômeno contemporâneo mais geral, que convive com manifestações das formas tradicionais (Moyano, 1988:181).

⁽⁶⁾ Em inglês por exemplo, "Corporate State" significa: "um governo como teoricamente na Itália sob o fascismo, autoridade absoluta numa pessoa jurídica". Webster's New Twentieth Century, Dictionary Unabridged. Second editions, USA 1977:409.

⁽⁶⁾ Novo Dicionário Aurélio (p.388), ed. Nova Fronteira; e Dicionário contemporâneo da língua portuguesa 1948:677, F.J. Caldas Aulete, Lisboa.

⁽⁷⁾ Moyano (1988:187/89) cita autores franceses, italianos e portugueses, sugerindo que suas dificuldades em captar as formas modernas do fenômeno do *corporativismo* originam-se em grande parte no seu apego a uma determinada noção de *corporativismo* que se identifica plenamente com o uso corriqueiro do termo.

Relacionada com a questão substancial, a diferença nos termos expressa uma mudança radical no conteúdo do fenômeno, o que Schmitter (1974:101-109) chama de *corporativismo* tradicional⁽⁸⁾ e de novo *corporativismo*. Este último surge a partir de mudanças pelo desenvolvimento das sociedades capitalistas, particularmente enquanto ao papel do Estado moderno que deve expandir suas tarefas regulatórias e integrativas como garantia indispensável para a continuidade do processo de acumulação de capital.⁽⁹⁾

Com o propósito de facilitar a compreensão e a comunicação em relação às novas manifestações e enfoques do fenômeno, é que vamos manter o uso do termo *corporativismo* ou *neocorporativismo* - ainda grifado- por concordarmos que a sua utilização envolve não apenas uma questão semântica, mas de estabelecer um novo conceito nas ciências sociais. Uma definição precisa da noção de *neocorporativismo* é feita a seguir no capítulo I.

Pelo uso tão difundido da noção de *lobby* e com o propósito de precisar como ela será utilizada neste trabalho são indispensáveis algumas qualificações. A rigor a noção de *lobby* pertence ao referencial teórico pluralista que desconhece a existência de um processo de intercâmbio político no relacionamento entre interesses privados e o Estado. O

⁽⁸⁾ O *corporativismo* tradicional se caracteriza por: cooptação de líderes; compartimentação política vertical e setorial; institucionalização do acesso permanente, legalização dos conflitos de interesses entre grupos através de Cortes do Trabalho Administrativas; planejamento estatal tecnocrático da locação de recursos; desenvolvimento extensivo de agências estatais funcionalmente especializadas; relação simbiótica com práticas patrimonialistas e clientelísticas em áreas problemáticas; periódico e sistemático uso da repressão política e intimidação anticipatória (op. cit. p. 101).

⁽⁹⁾ Segundo esse autor são duas as razões básicas para explicar o transito do *corporativismo* tradicional ao novo *corporativismo*: (a) quanto mais os cidadãos se organizavam para defender os seus interesses, mais os governos foram forçados a intervir com o objetivo de assegurar uma integração de interesses deliberadamente regulada e planejada; (b) quanto mais o Estado Moderno se tornou indispensável ao sistema capitalista através da expansão de suas tarefas regulatórias e integrativas, maiores se tornaram as necessidades de um consenso prévio de opiniões, capacidade contratual e uma legitimação participativa deferida que somente poderia ser provida consensualmente por representações monopólicas singulares e hierarquicamente ordenadas.

intercâmbio político *neocorporatista* envolve um processo de duplo sentido; num deles, a representação dos interesses privados procura influenciar as autoridades do governo com o propósito de provocar decisões que lhe favoreçam. Mas também, no sentido inverso, as autoridades governamentais procuram influenciar na articulação dos interesses privados. Ambos os sentidos convergem para constituírem um processo de negociação das políticas públicas.

A noção de *lobby* faz referência unicamente a um dos lados desse processo, ou seja, às ações que realizam os grupos de pressão para influenciar autoridades públicas em favor dos interesses de seus afiliados.⁽¹⁰⁾ Nessa noção os únicos interesses existentes são os privados. O Governo, ou Poder público como é chamado, aparece numa posição passiva sujeito à atuação desses *lobbies*.⁽¹¹⁾ Assim a noção de *lobby* será aqui utilizada com a ressalva que estaremos nos referindo somente a um dos lados do processo de intercâmbio político, e em conseqüência insuficiente para dar conta do relacionamento entre interesses privados e o Estado.

O recorte do objeto de estudo impôs uma série de limitações que se expressam em apenas levantar (ou nem sequer tratar) questões importantes relacionadas com sua temática principal. Em

⁽¹⁰⁾ "Lobby é a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do Poder Público. A atuação persuasora sobre o Poder Público. O esforço para influenciar, a tentativa de, a ação para. Por extensão, pode-se chamar de *lobby* também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao Poder Público" Cf. LDDI, João Bosco. Lobby: os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira. 1986. 170 p.

⁽¹¹⁾ Estes são exercidos por indefinidos e múltiplos grupos de pressão entre os quais os fundamentais são as empresas individualmente consideradas. A questão fundamental desde essa perspectiva são as relações entre a empresa e o poder. "O tema está ligado à "Organização dos Interesses da Empresa" e deve ser tratado racional e profissionalmente. Como instrumento de trabalho o *lobby* é moralmente neutro, podendo servir para o Bem e para o Mal. Ele é destituído de ideologia, apesar de ser poderoso condutor de interesses e ideologias". Idem, ibidem, p. XI. Fica evidente como a ênfase do tratamento dos *lobbies* está colocada mais no relacionamento direto entre as empresas individualmente consideradas e o Estado, que segundo o referencial pluralista, podem ser consideradas e tratadas como grupos de pressão.

alguns casos, essas limitações obedeceram a critérios metodológicos; em outros, requeriam um substancial esforço adicional de pesquisa, o qual excederia os limites deste trabalho. Entre as questões fundamentais que foram deixadas fora ou que mereceriam um tratamento mais acurado que o dispensado neste trabalho, vale a pena destacar:

(a) O papel das organizações dos trabalhadores, suas relações com as organizações empresariais e com o Estado. Aprofundar esse tema nos permitiria entender as razões pelas quais o Complexo Florestal é considerado pela iniciativa privada e pelas autoridades governamentais como um modelo exemplar de relações trabalhistas modernas e harmônicas.⁽¹²⁾

(b) A competitividade internacional do Complexo Florestal. No bojo de uma discussão sobre as perspectivas futuras do Complexo é necessário qualificar os principais elementos e condições especiais sob as quais foi construída sua competitividade nos anos 80. Nesse processo as políticas públicas (incentivos ao reflorestamento e financiamento público), dadas as condições do mercado internacional, desempenharam um papel fundamental. A crise das finanças públicas e as mais recentes tendências de reestruturação dos mercados de papel e celulose a nível mundial despertam sérias dúvidas sobre o futuro da competitividade internacional do Complexo.⁽¹³⁾

(c) A relação entre as políticas dirigidas ao Complexo Florestal e a existência de uma política agroindustrial global

⁽¹²⁾ Dentro da divisão de trabalho estabelecida no âmbito do Projeto Florestal esse tema coube a Yuly Mizaki de Toledo que está desenvolvendo sua tese de doutoramento. Ver a respeito "Emprego e Salários na Silvicultura Paulista", Relatório de Pesquisa, Fecamp, Convênio Fundação Florestal do Estado de São Paulo, Campinas, 1992. Mimeo.

⁽¹³⁾ Na divisão de trabalho do Projeto Florestal esse tema coube a Mauricio Mendonça Jorge que está desenvolvendo sua dissertação de mestrado. Ver a respeito "Competitividade do Setor de Papel e Celulose", Relatório de Pesquisa, Fecamp, Convênio Fundação Florestal do Estado de São Paulo, Campinas, 1991. Mimeo.

priorizada e articulada pelo Estado desenvolvimentista durante a década de 70. Essa compreensão ajudaria a desvendar processos similares de forte intervenção pública na constituição e dinâmica de importantes setores agroindustriais, e do processo de modernização da agricultura brasileira (a formação dos chamados complexos agroindustriais, por exemplo).⁽¹⁴⁾

(d) O Complexo Agroindustrial como uma unidade de análise que contribuiria a endogeneizar a ação dos agentes sociais, inclusive o Estado, nos estudos sobre a dinâmica econômica. Em questão a dimensão política da dinâmica econômica, analisada principalmente através do processo de tomada de decisão capitalista; qual o grau de autonomia, a que níveis e onde os capitalistas tomam suas decisões.⁽¹⁵⁾

Estas questões são apenas levantadas nesta tese, mas seu escopo e diversas limitações adicionais não permitem uma discussão aprofundada a respeito.

A tese está organizada em três partes. No primeiro capítulo, a pretensão teórica do trabalho restringe-se a apresentar resumida e organizadamente a contribuição de alguns autores *neocorporatistas* para o entendimento da gestão das políticas públicas nas sociedades capitalistas contemporâneas. Os propósitos aí são: divulgar essa corrente de pensamento da teoria política pouco explorada em língua portuguesa; precisar os conceitos de *corporatismo*, *lobby*, setor e complexo, a serem utilizados na tese; e, brindar o instrumental necessário à caracterização das práticas *neocorporatistas* a níveis intermediários. O objetivo do capítulo é preparar as condições

⁽¹⁴⁾ Este tema está sendo desenvolvido pelo prof. Walter Belik na sua tese de doutoramento (em elaboração), Agroindústria Processadora e Política Econômica, Instituto de Economia, UNICAMP, 1992.

⁽¹⁵⁾ GRAZIANO DA SILVA desenvolve esta temática no seu trabalho: Complexos Agroindustriais e outros complexos, Instituto de Economia, UNICAMP, 1992, mimeo

mínimas necessárias para explorar estudos de casos que mostrem a existência de um padrão de relacionamento *corporatista* entre interesses privados e o Estado visando compreender os processos de gestão das políticas públicas.

O segundo capítulo descreve o processo de constituição da indústria do papel e sua evolução até conformar o que hoje é o Complexo Florestal no Brasil. A base empírica do trabalho é construída através da caracterização de evolução dos grupos econômicos e empresas líderes do Complexo, das organizações da representação dos seus interesses e das principais políticas públicas com ele relacionadas. A apresentação desses elementos, aparentemente desvinculados, ao longo de um século de história (1891-1991), proporcionam a matéria-prima indispensável para mostrar o que é hoje o Complexo Florestal no Brasil, sua organização empresarial, seus mercados, seu desempenho produtivo.

O capítulo terceiro tem o propósito de mostrar porque o Complexo Florestal pode ser interpretado como um resultado histórico do padrão de relacionamento *corporatista* entre a representação dos interesses privados e o Estado. Assim, tenta-se captar os principais elementos constitutivos e momentos, nos quais foi-se definindo o perfil empresarial e produtivo que hoje apresenta o Complexo, incorporando com particular ênfase o papel das políticas públicas nesse processo. Nele encontram-se evidências suficientes para mostrar como é socialmente construído um Complexo, como se elaboram e executam políticas públicas, e como foram tomadas decisões empresariais cruciais em distintos momentos históricos.

CAPÍTULO I

NEOCORPORATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1 *Corporativismo: uma nova abordagem.*

Existem diversas interpretações sobre o significado contemporâneo do conceito de *corporativismo*. As principais abordagens existentes o concebem: como um novo sistema de economia política;⁽¹⁾ como uma forma do Estado dentro da sociedade capitalista;⁽²⁾ ou, como nova forma de relacionamento entre o Estado moderno e a sociedade⁽³⁾. Esta última corrente de interpretação, pretende atender à insatisfação derivada dos paradigmas alternativos existentes na teoria política para o análise do relacionamento entre o Estado e a sociedade: variedades do pluralismo⁽⁴⁾ e do neomarxismo.⁽⁵⁾

A abordagem *corporatista* propõe um conjunto de instrumentos para analisar o relacionamento entre o Estado e a sociedade em países capitalistas distinto dos paradigmas pluralistas e marxista, chegando assim a uma interpretação também distinta dos

⁽¹⁾ Concebido como um sistema distinto ao capitalismo e ao socialismo, teses cujo principal expoente é Winkler J.F. (1976) *Corporativismo*. Archives Européennes de Sociologie, 17 (1):100-136.

⁽²⁾ Uma forma que chega a predominar sobre a forma parlamentarista de Estado. JESSOP, B. *Corporativismo, Parlamentarismo and Social Democracy*. In: SCHMITTER, P. and LEHMBRUCH, G. (org.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979.

⁽³⁾ Dos autores mais expressivos desta corrente de interpretação podem-se citar a SCHMITTER, P.C (1974, 1985, 1989, 1990), e CAWSON, A. (1985, 1986).

⁽⁴⁾ Alguns autores representativos desta corrente são: BIRCH, A.H. *Representative and Responsible Government: An Essay on the British Constitution*. London, 1964. ALLEN and UNWIN; DAHL, R. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*. New Haven: Yale University Press, 1982. MARTIN, R.M. *I.U.C: The Growth of a Pressure Group 1868-1976*. Oxford: Clarendon Press, 1980.

⁽⁵⁾ Autores representativos desta corrente são, entre outros: CONNOLLY, M.E. *Theoretical Self-Consciousness*. In _____ and GORDON, G. (org) *Social Structure and Political Theory*. Lexington, 1974. MILIBAND, R. *State Power and Class Interest*. *New Left Review*, 1983, No 138, 57-68. POULANTZAS, N. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books, 1973.

processos de elaboração e execução das políticas públicas. O paradigma pluralista é criticado por se assentar na pressuposição de um mercado politicamente competitivo, uma teoria de interesses voluntarista e metodologicamente individualista. Adicionalmente, supõe um Governo neutro, desengajado dos conflitos de interesses e que preserva os limites ideológicos e institucionais entre as esferas pública e privada. O paradigma neomarxista, por outro lado, possui uma tendência a reduzir o processo político a sua alegada base econômica e a pressuposição de que os interesses políticos estão estruturalmente dados pelas relações de classes econômicas. Como conseqüência, o Estado é visto ou como um instrumento da classe dominante, ou como a arena onde os conflitos se expressam (Cawson, 1985:2-3).

A definição de *corporatismo* aqui utilizada é a sugerida por Cawson (1986:38) e refere-se a um processo socio-político específico no qual organizações (que representam monopolisticamente interesses funcionais) se engajam num intercâmbio com agências governamentais, o qual envolve tais organizações em atividades que combinam representação de interesses e a implementação das políticas públicas através de delegação de autocumprimento.⁽⁶⁾

Essa definição combina na noção de *corporatismo* duas características básicas: a intermediação de interesses funcionais e uma forma particular de intervenção pública (a "*concertación*" de políticas); isto é, a fusão da representação e a intervenção

(6) Não existe consenso em torno a essa definição de *corporatismo* embora as diferenças entre autores, ao nosso entender, não sejam de fundo. SCHMITTER (1974, 1982), propõe um conceito de *corporatismo* no qual distingue para fins analíticos, o processo relacionado com as formas de organização e intermediação de interesses, que ele denomina de *corporatismo 1*, e o processo pelo qual se realiza a negociação de políticas como *corporatismo 2*. Assim sua definição de *corporatismo* enfatiza o sistema de representação de interesses "Uma forma particular de arranjo institucional típico-ideal para articular os interesses organizados da sociedade civil com as estruturas de tomada de decisões do Estado" (Schmitter, 1974:86). Inicialmente ele insistia que o termo *corporatismo* fosse restringido ao *corporatismo 1*, no entanto, em seus trabalhos mais recentes (1989) admite que poucos seguem essa distinção, e dá indicações que estaria convergendo a uma definição mais abrangente, do tipo da utilizada nesta tese.

no relacionamento entre grupos de interesse e o Estado.

Conforme essa caracterização, os principais aspectos distintivos do *corporatismo* são a forma que assume a representação de interesses;¹⁷⁾ e a forma de intercâmbio político entre as associações e o Estado. No primeiro caso, trata-se de um sistema de representação de interesses onde as unidades constituintes estão organizadas "em um número limitado de grupos, compulsórios, não competitivos, hierarquicamente ordenados e funcionalmente diferenciados em categorias; reconhecidas ou licenciados (se não criadas) pelo Estado; outorgadas deliberadamente com o monopólio da representação dentro de suas respectivas categorias, em troca de certos controles na sua seleção de lideranças e articulação de demandas e apoio" (Schmitter, 1974:94).¹⁸⁾

A forma de intercâmbio político implica "*concertación*"¹⁹⁾ de políticas como uma forma de tomada de decisão pública (oposta à pressão) que envolve: (a) uma interação regular em contextos funcionalmente especializados; (b) acesso privilegiado e até exclusivo de determinados grupos; (c) consulta ao executivo preferível à deliberação legislativa; (d) paridade na representação; (e) responsabilidade devolvida como maneira usual de implementação de políticas (Schmitter, 1989:64). Nesse

¹⁷⁾ O esquema de representação de interesses consiste em: (a) a formulação de demandas; (b) sua apresentação ao sistema político; (c) a decisão do sistema em relação a sua satisfação. O *corporatismo* enfatiza que são as grandes associações de interesse as que selecionam e apresentam as demandas e a resposta política a elas se produz como consequência da inclusão no processo de decisão dos grupos de interesse (Maestro, 1985).

¹⁸⁾ Essa é uma definição de sistema de representação de interesses alternativa à oferecida pelo paradigma pluralista, que considera que o sistema está constituído por um número ilimitado de unidades, voluntárias, competitivas, não hierarquicamente ordenadas; sem a participação do estado e sem exercerem o monopólio da atividade de representação dentro de sua respectiva categoria.

¹⁹⁾ Na ausência de uma expressão no idioma português que signifique em forma resumida as ações de: conciliar, fazer acordos, chegar a acordo, entrar em acordo, decidir várias pessoas juntas, alguma coisa que satisfaz a todos, e com o propósito de simplificar, tomaremos do espanhol a expressão tão conhecida de "*concertación*". MOLINER, M. Dicionario de Uso del Español. Madrid, ed. Gredos, 1980.

intercâmbio político desenvolve-se um processo simultâneo de representação de interesses, controle na articulação desses interesses pelo Estado e autocumprimento delegado de políticas por parte das associações.

Uma das conclusões resultantes da fusão desses aspectos distintivos do *corporatismo* indica que a "*concertación*" política não é possível sem uma associação que seja monopolística, hierarquicamente ordenada, oficialmente reconhecida e de afiliação claramente delimitada: e que, inversamente, uma vez estabelecida a "*concertación*" ela deve promover o desenvolvimento dessas propriedades com a colaboração das próprias organizações de interesses (Schmitter, 1989:65).

Em suma, o *corporatismo* na definição aqui adotada, pode ser encarado como uma forma de formulação de políticas através de um particular relacionamento entre grupos de interesse e agências estatais. Estabelece-se assim, uma ligação organizativa entre a intermediação de interesses e a elaboração e implementação de políticas.⁽¹⁹⁾

Cawson (1985) distingue duas vertentes básicas sobre os estudos *corporatistas*: uma, a nível global, diz respeito a uma explanação holística de sistemas políticos; outra que diz respeito aos processos políticos específicos, com a pretensão de tratar o *corporatismo* como um princípio universal de associação, ao lado da comunidade, mercado e Estado.

Autores que tratam o *corporatismo* ao nível global, realizam um esforço por comparar sistemas políticos nacionais estabelecendo um ranking dentro de um "*continuum*" de graus de

(19) Essa forma de tratar as políticas públicas desafia os supostos da teoria democrática liberal que sustentam que as políticas são uma atividade reservada a governos eleitos e sua equipe burocrática, concebendo as associações de interesses como "organizações voluntárias" que servem de instrumento e dependem exclusivamente dos interesses observados dos seus membros (Streeck e Schmitter, 1985:18).

corporatismo.⁽¹¹⁾ Nesta abordagem, a questão fundamental é como o sistema capitalista se reproduz. A característica definidora do *corporatismo* seria sua capacidade de resolução institucionalizada de conflitos sociais e econômicos. Daí a insistência no relacionamento entre o Estado e as organizações de interesses de classes -capital e trabalho- como o seu principal elemento constitutivo.

A outra vertente trata dos processos políticos específicos em níveis intermediários, enfatizando a importância do papel do *corporatismo* para a formulação e implementação das políticas públicas. Esse enfoque permite classificar não um governo, mas suas relações com o setor privado, que podem ser múltiplas e variadas. Ou seja, dentro do mesmo aparelho de Estado convivem distintos padrões *corporatistas* em níveis intermediários (meso). Nessa concepção as organizações já não representam necessariamente amplos interesses de classes, senão interesses específicos de categorias funcionais, cujos poderes dependem do seu relacionamento com as agências do Estado. E sendo monopolistas e excludentes, os arranjos institucionais não são necessariamente tripartites (Cawson, 1985:2-9). De fato, nessa perspectiva se rejeita a resolução de conflitos como a principal característica definidora do *corporatismo*, embora continue um dos seus elementos importantes.

Ambas vertentes não são excludentes e nem alternativas. O que sucede entre elas não é uma ruptura e sim um deslocamento da atenção analítica do geral para níveis intermediários; e de uma

⁽¹¹⁾ O que se compara aqui é a capacidade de governabilidade entre países e a questão fundamental se centra na estabilidade macro-política do sistema capitalista, alcançada através de negociações ou acordos de caráter tripartite entre o Estado, sindicatos de trabalhadores e capitalistas. Um autor representativo dessa corrente é LEHMBRUCH, G. Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective. In LEHMBRUCH G. and SCHMITTER P.(org) Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills-London, Sage Publications, 1982. E The logic and structural conditions of neo-corporatist concertation. In GOLDTHORPE J.H. (org.) Order and conflict in contemporary capitalism: studies in the political economy of western european nations, Oxford University Press.

preocupação centrada nas condições de reprodução do capitalismo para outra que privilegia sua reestruturação e dinâmica. Sem tomar partido por nenhuma delas, nosso propósito é apreender elementos que contribuam ao entendimento dos processos de operacionalização das políticas públicas, que é o objeto principal de análise.

A operacionalização das políticas públicas é melhor apreendida ao identificar três diferentes níveis das práticas *corporatistas*, definidos em função da agregação da representação de interesses: uma organização de interesses de classes corresponderia a um nível macro ou nacional, o nível meso corresponderia a organizações de caráter setorial, e os interesses de empresas individualmente consideradas constituiriam um nível micro (Cawson, 1986). As práticas *corporatistas* que se manifestam em cada um desses níveis são o resultado dos diversos processos de intermediação de interesses e de "*concertación*" política, ou seja, de diversas formas de vinculação entre a organização de interesses e o alcance das políticas (macroeconômicas, setoriais ou pontuais). Assim, práticas *macrocorporatistas* correspondem a organizações de interesses de classe de nível nacional e à "*concertación*" de políticas macroeconômicas; já as práticas *mesocorporatistas* (ou *corporatismo* setorial) referem-se a organizações de interesses e políticas setoriais; e finalmente, as práticas *microcorporatistas* dizem respeito à relação direta entre interesses individuais de uma empresa e políticas de caráter pontual.⁽¹²⁾ O fator comum entre esses três níveis de *corporatismo*, conforme o conceito adotado, são os processos de representação de interesses na elaboração da política e a participação na sua execução.

As hipóteses sobre a consideração de negociações diretas

⁽¹²⁾ Presupõe-se que a *concertación* é feita entre organizações de interesses funcionais, com grau de representatividade em relação ao escopo das políticas.

entre agências do Estado e firmas individuais dentro do escopo da análise *corporatista -microcorporatismo-* estão cercadas de intensa polêmica. Alguns autores evitam incluir essas práticas dentro do conceito porque enfatizam como uma questão central a presença de organizações de interesse -aos níveis macro ou setoriais- argumentando que as firmas unicamente participam de práticas *corporatistas* através da intermediação de tais associações especializadas. Assim essa negociação direta entre firmas e agências estatais não poderia ser caracterizada como *corporatismo*.⁽¹³⁾

Por sua vez, Cawson argumenta que numa estrutura econômica caracterizada por grandes firmas, o poder de mercado pode se converter em poder político: as firmas podem atuar diretamente como um "grupo de pressão", sem necessitar de qualquer intermediação. Assim ele tenta tirar a discussão da polêmica das firmas serem ou não organizações de interesse, sustentando que a característica constitutiva do *microcorporatismo* é a presença de atores estatais como participantes e não a intermediação de interesses.⁽¹⁴⁾

Do ponto de vista das formas de intervenção do Estado, é forte a argumentação de Cawson (1985:16) de que são muitos os exemplos onde agências do Estado, ao perseguirem seus objetivos específicos de política, negociam acordos com firmas individuais em vez de associações de interesse. Assim, explicam-se

⁽¹³⁾ Schmitter (1985:63) afirma que é apenas quando especificamente estão envolvidos intermediários organizados, representando interesses coletivos de algum grupo, que se pode falar *strictu sensu* de *corporatismo*. Essa conclusão está influenciada pela sua conceituação de *corporatismo* centrada na organização e representação de interesses. Ver adicionalmente, STREECK, W. and SCHMITTER, P.C. Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order, European University Institute, (working paper, 94), 1984.

⁽¹⁴⁾ Os argumentos a favor derivam-se do conceito de *corporatismo*, não só como organização e representação de interesses, senão como a fusão entre esse processo e aquele dos arranjos próprios da política e a intervenção do Estado (*corporatismo* 1 mais o 2, na concepção de Schmitter, que é alias o que Cawson adota). Ver ao respeito: Cawson, 1986 e Schmitter, 1985.

tratamentos abertamente discriminatórios em relação a determinadas firmas, que seriam impossíveis de negociar através de uma associação cuja principal característica é defender os interesses coletivos de caráter setorial.

É essencial para o nosso trabalho que trata de segmentos específicos da atividade econômica e de políticas setoriais, concluir que a identificação e análise de um nível meso de intermediação de interesses e de elaboração e execução de políticas, é sem dúvida, indispensável para captar a variedade e complexidade das práticas *corporatistas*. Particularmente quando são organizações de interesses dos produtores e agências do Estado os atores coletivos chaves, e não a "*concertación*" de políticas globais envolvendo organizações de interesses de classe. Esse ponto central para nossa análise será retomado mais adiante.

1.2 O Estado e as Organizações de Interesses: Um relacionamento de conveniência mútua.

1.2.1 O Estado: Um ator com interesses próprios.

A noção mais geral de *neocorporatismo* refere-se a uma forma de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade, um tipo específico de relacionamento entre as organizações de interesse e o Estado;⁽¹²⁾ em consequência, um dos aspectos cruciais da abordagem *corporatista* é a questão do Estado.

Mais do que o desenvolvimento da capacidade de

⁽¹²⁾ É esse relacionamento que diferencia a abordagem *corporatista* de uma mais convencional teoria da organização, na medida que o processo de corporatização não é considerado uma propriedade da organização em si mesma (Cawson, 1985:5). Além do mais, a teoria da organização trata com reservas as associações de interesses, pela sua relutância em adotar um conceito político de interesses, preferindo tratar com tipos de organização mais formalizados e relacionados com o mercado e com o Estado: firmas e agências públicas (Streeck e Schmitter, 1985:18).

interpretação do Estado moderno e suas diferenciações, o enfoque *neocorporatista* coloca sua atenção prioritária sobre a importância das formas de mediação social e a articulação entre grupos de interesse e o Estado contribuindo para desvendar uma dimensão fundamental da análise das políticas públicas e suas diferenciações (Brenac, 1991).

Os principais autores do *neocorporatismo*, enfatizam que essa abordagem não tem a pretensão de fazer uma "teoria do Estado", reduzindo suas preocupações e objetivos a introduzir o Estado dentro da teoria *corporatista* (Schmitter, 1985:47; Cawson, 1985:225-6). Para isso basta admitir que há uma autonomia relativa do Estado, e que há interesses institucionais deste que não se confundem necessariamente com os interesses dos governos e de seus funcionários. Com isso o tema central se desloca para o grau de autonomia relativa do Estado, sobre o qual existe, em princípio, um amplo e inquestionável acordo que se desfaz ao aprofundar sobre o seu significado e as causas de sua existência.⁽¹⁶⁾

Por trás de divergências teóricas, está a questão essencial se o Estado tem ou não interesses próprios e se ele pode desenhar os seus próprios instrumentos de intervenção. Isto é, se pode definir o conteúdo e as formas de sua interação com os grupos sociais; e se pode impor a esses grupos, uma concepção de interesses e uma forma de ação coletiva de sua preferência (Schmitter, 1985:49). Embora a ação do Estado seja necessária, ela não é suficiente para caracterizar a prática *corporatista*, a qual depende de um intercâmbio político para sua realização.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁶⁾ Dentro dos paradigmas pluralista e marxista, o impacto autônomo do Estado é desvalorizado ou tratado em forma insuficiente, e o relacionamento empírico entre organizações de classe e o poder estatal é tratado mediante pressupostos teóricos (Cawson, 1985:3).

⁽¹⁷⁾ O *corporatismo* é impossível em sociedades onde o Estado é muito forte ou muito fraco. Segundo Cawson (1985:225) "O *corporatismo* parece requerer um Estado que seja forte o suficiente para preservar sua própria (continua...)

Ou seja, pressupõe-se algum grau de organização prévio e autônomo dos demais interesses envolvidos, até torná-los capazes de levar a cabo ações coletivas organizadas, embora incapazes no extremo de manipular unilateralmente os poderes públicos para impor seus interesses. Nesse contexto de "negociação obrigada" aumenta tanto o espaço como a necessidade de intervenção do Estado (Schmitter, 1985:51).

Schmitter (1985:51) alerta que o *neocorporatismo* não pode ser interpretado como um desenho político do Estado, como procedimento para resolver conflitos de interesses, nem de alguma poderosa fração de classe. A autonomia relativa do Estado é vista no *corporatismo* como uma necessidade estrutural que se baseia nos seus interesses institucionais. Descarta-se que ela seja "condutivista", no sentido que depende das preferências dos funcionários; nem é funcional, no sentido de se originar das necessidades de reprodução a longo prazo do capital; nem é tática, no sentido de que é apenas um disfarce da classe dominante que esta no poder, por trás de uma pretensa neutralidade do Estado.

Os interesses institucionais do Estado são distintos analiticamente dos interesses de governo e dos funcionários que pretendem estar atuando em defesa dos interesses do próprio Estado. Os interesses institucionais próprios do Estado são identificados em dois âmbitos: os definidos pelas relações com outros Estados (soberania) e os definidos pelo exercício da autoridade legítima não apenas em relação à repressão, mas principalmente a sua capacidade de legislar.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁷⁾ (...continuação)

autonomia mas não o suficiente para impor uma concepção independente à sociedade que transcenda os interesses envolvidos.

⁽¹⁸⁾ No entanto, como alerta Cawson a questão crucial de como esses interesses do Estado podem ser teorizados, ainda não foi resolvido nos escritos corporatistas (Cawson, 1985:6).

Em suma, as razões estruturais da autonomia relativa do Estado na concepção do *neocorporatismo* não derivam nem de imperativos macrofuncionais da economia capitalista, nem de micromotivações de agentes privados e/ou funcionários públicos. Sua base estrutural está nos acordos de conveniência mútua entre representantes das organizações de interesses e do Estado. Esses acordos implicam que: (a) as organizações de interesses podem conseguir a conformidade de seus membros para aceitar determinadas políticas públicas que reflitam interesses distintos dos seus; e (b) as autoridades estatais possuem a capacidade de conceder recompensas e de outorgar "status" legal às associações de interesses privados (Schmitter, 1985:58)

As políticas que conferem status aos grupos de interesse, atribuem a eles certas funções semipúblicas ou públicas e regulam o tipo e o raio de ação de suas atividades. Portanto, a representação de interesses tende a tornar-se fundamentalmente uma questão de "esquema político", e em conseqüência, em parte uma variável dependente, e não independente, da decisão da política pública (Offe, 1988:225).^(*) É importante sublinhar que o "status público" refere-se, direta ou indiretamente, à aquisição de um único recurso que ninguém fora do Estado pode oferecer: a capacidade de confiar na coerção legítima (Streeck e Schmitter, 1985:20).

(*) A contribuição de OFFE precisa ser qualificada em relação aos autores que até aqui tem servido de principal referência para tratar a noção de *neocorporatismo* (Schmitter e Cawson), particularmente enquanto às razões que levam e à natureza das relações entre as organizações de interesse e o Estado. Offe participa na discussão sobre o *corporatismo* introduzindo dois aspectos fundamentais: a idéia de controle e o caráter desigual dos arranjos *neocorporatistas*. A idéia de controle significa que o *neocorporatismo* é uma forma de solucionar a "crise de racionalidade do Estado capitalista" que se expressa nas suas dificuldades de fazer políticas. O segundo aspecto é que Offe sustenta que os arranjos *neocorporatistas* tem um viés de classe, ou seja, "...de que os modos de interação dominantes consistentemente favorecem uma categoria de agentes e resultam na exploração sistemática de outros (Offe, 1989:8). Não obstante, em relação ao paradigma *corporatista* o autor opina ser "uma explicação mais produtiva e inovadora na sociologia política, embora algumas vezes conceitualmente confusa, com a qual meu próprio trabalho está em débito" (Offe, 1989:16).

Segundo Offe (1989:225) o relacionamento entre o sistema de representação de interesses e o Estado no processo de gestão das políticas públicas corresponde a um padrão de racionalidade política no qual a variável a ser manipulada é o sistema de representação.⁽²⁰⁾ A atenção é colocada nas formas que a estrutura e a ação das autoridades públicas influem sobre a identificação e organização dos interesses (Schmitter, 1985:47). O dilema que se enfrenta é que as organizações de interesse têm o poder de interferir na execução das políticas de forma negativa; no entanto, ao mesmo tempo, essas organizações são absolutamente indispensáveis à política pública, porque detêm uma grande capacidade de controlar seus membros.⁽²¹⁾ O preço da cooperação é delegar parcelas do poder de elaboração da política àqueles que poderiam objetá-la; isso envolve muito mais que somente o direito de ser consultado sobre legislação, implica partilha da autoridade do Estado para fazer e forçar decisões conjuntas.

1.2.2 Padrões de relacionamento entre o Estado e as organizações de interesse.

Schmitter (1985:60) distingue pelo menos três modelos de interação entre o Estado e as organizações de interesse, que se encaixam em um perfil *neocorporatista*:

⁽²⁰⁾ Offe, atribui o papel impulsor do Estado nas tendências corporatistas a exigências estruturais do Sistema, na sua necessidade de ter algum controle sobre as demandas sociais; através de limitar e selecionar o número de organizações de interesse que possuem acesso a essas demandas, e de conceder status político somente a algumas dessas organizações. É essa legitimidade outorgada pelo Estado que provocaria as tendências monopolistas na representação de interesses e seu acesso seletivo ao processo de gestão de políticas públicas. No funcionamento do modelo neocorporatista são as associações de interesse as que selecionam e apresentam as demandas ao sistema político, e a resposta desta se produz como consequência da integração no processo de decisão dos grupos de interesse.

⁽²¹⁾ De fato, a atribuição de status além de conferir aos grupos de interesse vantagem e privilégios, também inclui limitações e obrigações restritivas, dentre as quais a mais importante é o dever de controle sobre seus membros (daí seu papel potencial de despolitização dos conflitos sociais). Offe (1985:243-45) identifica quatro dimensões desse status: de recursos, de representação, de organização e de procedimento. Esta última é o grau em que as organizações de interesses são reconhecidas e convidadas a assumir um papel no planejamento e implementação de políticas. O grupo que possui status em qualquer uma dessas dimensões deixa de ter suas ações e realizações exclusivamente determinadas pelos interesses de seus membros.

(a) "Governo privatizado", onde apenas uma organização - quase sempre monopolista- coloniza um organismo particular do Estado e faz um uso privado de seus poderes públicos para ditar normas, conceder subsídios, etc.⁽²²⁾

(b) "Governo subordinado", quando é o Estado -usualmente sob mandato autoritário- que cria, coopta ou controla uma organização de interesses e pode, portanto usá-la para coagir seus membros.

(c) "Governo de interesses privado (GIP)", que está baseado na auto-regulação dos grupos através de organizações formalmente privadas, reforçadas por uma delegação da autoridade estatal e legitimadas pela pretensão de atuar em nome do interesse público. A ênfase nesse modelo está no grau em que propósitos públicos são realizados por organizações privadas autorizadas -mas não controladas- pelo Estado (Cawson, 1985:64).⁽²³⁾ Os GIPs têm uma grande autonomia e autoridade tanto sobre seus membros como com seus interlocutores na forma como eles alocam recursos (Schmitter, 1989:64). De fato, o êxito ou fracasso das práticas *corporatistas* depende, segundo esse autor, da possibilidade de estabelecer o chamado governo de interesse privado.

O conceito de GIP é menos amplo (da forma como usualmente é utilizado nas ciências sociais), reduzindo a sua preocupação exclusiva com o autogoverno de categorias de atores sociais

⁽²²⁾ Dentro deste padrão de relacionamento é que se pode inserir a definição feita por Cawson (1985:16) de "clientelismo", como o caso em que as autoridades estatais são fracas e dependem de grupos de interesse para obter informações vitais, e concebem sua própria tarefa como uma que serve aos interesses de seus grupos de clientes.

⁽²³⁾ STREECH e SCHMITTER (1985:16) colocam ao GIP como uma estratégia alternativa de desregulamentação da economia, como tema de extrema vigência no relacionamento entre estado e sociedade. As outras alternativas são a neoliberal de mercado, que procura a liberação do auto-interesse individual das restrições burocráticas-reguladoras; e a de devolver funções do estado à comunidade, numa tentativa de conduzir interesses coletivos, além daqueles que lhe são próprios. Ambas alternativas possuem em comum supostos amplamente aceitos acerca da motivação e comportamento dos indivíduos.

definidos por um interesse coletivo próprio. Além disso, é um conceito dissociado do uso ilegítimo de poder; ao contrário, a delegação de funções de políticas públicas aos GIP's tem o propósito de utilizar o auto-interesse coletivo de grupos sociais para criar e manter uma ordem social geralmente aceita, baseada em supostos acerca do comportamento de organizações como agentes transformadores do interesse individual (Streech e Schmitter, 1985).

Nos GIP o papel do Estado é crucial. Deve por um lado, ser suficientemente autônomo para não ser colonizável pelos interesses envolvidos, e ter suficiente autoridade para impor uma regulação direta caso não aceitem orientar suas atuações pelo "interesse público". De outro lado, suficientemente fraco para reconhecer os custos de impor sua autoridade -poder coercitivo- em organizações que não pode controlar diretamente (Schmitter, 1985:61).⁽²⁴⁾

Streech e Schmitter (1985:27) identificam uma das principais vantagens funcionais dos GIP no âmbito da implementação de programas reguladores por parte do Estado: as mesmas associações que negociam os termos da regulação do comportamento de seus membros, são encarregadas da responsabilidade da sua execução. Isso contribui para legitimar a coordenação hierárquica do Estado, transformando a regulamentação comportamental em um assunto de auto-interesse organizado dos próprios grupos afetados.⁽²⁵⁾

⁽²⁴⁾ É importante sublinhar como segundo Streech e Schmitter (1985:20) o processo que conduz a formação de GIP's seria impossível sem a "espada de Damocles" que representa a ameaça direta da intervenção estatal.

⁽²⁵⁾ É importante registrar que a partir do reconhecimento das tendências neocorporatistas que apontam à formação de GIP, Schmitter (1985:63) conclui ser possível falar de um novo "modelo" de ordem social, com sua própria lógica de ação e reprodução, distinto dos modelos tradicionais identificados com as instituições comunidade, mercado e Estado. Sua postura não é que essa "nova ordem" esteja destinada a prevalecer sobre as outras três; ele mesmo se encarrega de afirmar que a idéia de um compreensivo sistema social corporativo-associativo ou político é essencialmente equivocada. Ao mesmo tempo que assinala haver crescente evidência de que existe um determinado número de áreas de política para as quais a instituição de grupos de auto-regulação, (continua...)

As práticas *neocorporatistas* enfrentam um sério problema de legitimação social. A questão é como justificar socialmente as transformações que provocam nas formas de intermediar interesses e de elaborar políticas públicas (Schmitter, 1985:71-2).

A legitimidade pública dos acordos alcançados é dificultada porque geralmente são de caráter informal, baseados em obscuras habilidades políticas, e feitos através de procedimentos ocultos, em forma direta entre as associações de interesses de caráter setorial e o poder executivo. Assim, não são expostos a controles legislativos ou judiciários e muito menos a debates de caráter público. Os seus participantes quase nunca anunciam ou defendem publicamente esses acordos como tais; ao contrário, se seus conteúdos ou conseqüências fossem melhor conhecidos e prestassem contas a coletivos mais amplos, certamente sua legitimidade sofreria ainda mais. O *neocorporatismo* têm sido um consumidor e não um produtor de legitimidade e seu fornecedor têm sido fundamentalmente o Estado, quem garante que as ações derivadas desses acordos tenham uma alta probabilidade de serem obedecidas voluntariamente (não necessariamente com entusiasmo) por aqueles que são por elas afetados.

Offe (1988:14) resenha e atribui esse problema de legitimidade social dos acordos *neocorporatistas* a que os meios de intermediação política e o conteúdo dos interesses substantivos não são neutros, só se o fossem (no sentido de não discriminar alguns deles, ou privilegiar seletivamente alguns interesses às custas de outros) esses acordos poderão ser considerados legítimos ou dignos de aceitação.⁽²⁵⁾

⁽²⁵⁾ (...continuação)

podem produzir resultados socialmente mais ajustados que a auto-ajuda comunal, o livre comércio ou o estatismo (Streech e Schmitter, 1985:28).

⁽²⁶⁾ "Onde quer que a adequação e a imparcialidade desses procedimentos sejam questionados, o conflito de interesses será suplementado por um metaconflito relativo as formas institucionais apropriadas para processar e resolver conflitos de interesses (op. cit., p,14)

1.2.3 Padrões de relacionamento no âmbito rural.

Além do enfoque *neocorporatista* ter se preocupado pouco em estudar essas relações na agricultura, alguns autores sugerem o fim do *corporatismo* na agricultura,⁽²⁷⁾ influenciados por uma perspectiva teórica tradicional na qual corporativismo e agricultura eram duas faces de uma mesma moeda. Moyano (1988:189) atribui esse tipo de conclusão à não distinção entre elementos pertencentes às formas tradicionais e modernas de um mesmo fenômeno, concluindo que haveria um "velho" e um "novo" *corporatismo* convivendo simultaneamente no agro.

Os elementos básicos do *corporatismo* agrário tradicional (o velho *corporatismo*), cuja vigência como ideologia e fenômeno social prevaleceu enquanto a agricultura permaneceu como um setor aparte da economia, são:

- (a) o ruralismo como ideologia (particularista e defensivo);
- (b) o unitarismo como estratégia de representação de interesses;
- (c) o protecionismo estatal (temporário e defensivo) como prática política.

O novo *corporatismo*,⁽²⁸⁾ ao contrário, se desenvolve no contexto da transformação da base técnico-produtiva da agricultura através do "agribusiness", pelo qual: (a) ideologicamente, as atitudes não são mais defensivas senão de articulação de interesses entre órgãos públicos e privados, através do intercâmbio político; (b) deixa de presupor-se interesses unitários, ao contrário, estimula-se a diversificação da representação política (multiafiliação); (c) o protecionismo

⁽²⁷⁾ Ver especialmente, COX G., LOWE P., WINTER M. Farmers and the state: a crisis for corporatism. *Political Quarterly*, London, V. 58-1, p. 73-81. 1986.

⁽²⁸⁾ O conceito de corporatismo utilizado por Moyano (1988) está estruturado sobre a mesma matriz teórica utilizada neste trabalho (Schmitter, Cawson), com ênfase na convergência dos processos tanto de organização e representação dos interesses, como dos arranjos próprios da elaboração e implementação de políticas.

estatal converte-se numa reivindicação por uma intervenção do Estado de caráter permanente principalmente na regulamentação de mercados e produtos (Moyano, 1988).

A modernização da agricultura provoca sua constante especialização (avanço no processo de divisão do trabalho e da "industrialização" do campo), criando-se assim situações de profunda diferenciação social e econômica impossibilitando a vigência de um padrão unitário de suas reivindicações. Além disso, se integra de forma subordinada ao resto da economia, perdendo seu status de setor independente e autônomo; como consequência a política agrícola passa a formar parte de outras políticas de caráter mais global. Assim, o relacionamento entre o Estado e a sociedade nesse âmbito de atividade econômica, evolui aceleradamente para o fenômeno *corporatista* de caráter mais geral, que tende a se disseminar na sociedade em seu conjunto, sem, no entanto, eliminar totalmente elementos e manifestações do *corporatismo* tradicional que sobrevivem, amparados principalmente por barreiras de caráter institucional.^(2*)

Da mesma forma que na realidade manifestam-se combinadamente diversos modelos de relacionamento entre o Estado e a sociedade (os governos de interesses privados, privatizados ou subordinados), identifica-se hoje no âmbito agrário a convivência de manifestações do "velho" e do "novo" *corporatismo* num processo de transição. Essas distinções são indispensáveis para analisar a diversidade e complexidade características das práticas *corporatistas* nas sociedades modernas. Adicionalmente, é importante assinalar que os fenômenos *corporatistas* como tal, coexistem com áreas de intervenção pública nas quais: as relações *corporatistas* são escassamente institucionalizadas; ou são

(2*) Na opinião de SANTOS (1992:342) a sobrevivência do *corporatismo* tradicional em países como o Brasil obedece não à especificidade do agrário, e sim ao caráter de país capitalista retardatário no qual o processo de tomada de decisões esteve submetido a um modelo *corporatista* estatal no decorrer de um longo período autoritário. (Ver as principais características desse modelo no capítulo III deste trabalho).

diretamente governadas pelo Estado (políticas impostas); deixadas às "forças do mercado"; ou ainda, delegadas à ação comunitária (Streeck e Schmitter, 1985:25) (Moyano, 1988:203-4).

1.3 *Neocorporatismo e a Regulação Setorial.*

1.3.1 *Corporatismo setorial: os complexos como "locus" da gestão de políticas públicas.*

Ao contrário das expectativas tanto dos liberais como dos marxistas, a economia capitalista não está se movendo inexoravelmente para mercados nacionais cada vez mais integrados com custos similares sobre as diferenças de unidades territoriais e setoriais. Existe suficiente evidência empírica indicando que apesar do aparente efeito homogeneizador de um "sistema capitalista mundial" (e talvez mesmo, por causa disso) as práticas capitalistas estão se tornando mais (e não menos) diversas no interior das economias nacionais, ao mesmo tempo em que estão se tornando mais similares entre essas economias nacionais (Schmitter, 1990:12).⁽³⁰⁾

O capitalismo está sendo reestruturado e não são precisamente mecanismos de mercado os que estão, cada vez mais, regulando as transações entre firmas, entre firmas e trabalhadores e entre firmas e o Estado. É assim como Schmitter (1990:13) conclui que são os setores que estão proporcionando o eixo ao redor do qual se está processando essa

⁽³⁰⁾ Ao contrário das previsões de que o capitalismo mover-se-ia em direção a um mercado simples, unificado e perfeitamente competitivo no qual todos os fatores de produção mover-se-iam segundo seu mais eficiente uso marginal sem barreiras espaciais ou funcionais. Na realidade, encontra-se uma variação significativa, persistente e crescente nas condições sob as quais recursos e recompensas são distribuídos (op. citatum.).

reestruturação.⁽³¹⁾ São então mudanças na tecnologia, nas estruturas de mercado e nas políticas públicas que estão convergindo para acentuar a importância desses níveis intermediários tanto em relação à intermediação de interesses, como de estruturas, dentro das quais as políticas são desenhadas e implementadas.

Assim, para a maioria dos estudiosos do *neocorporatismo*, o novo "locus" da ação associativa e da elaboração de políticas é o setor, a indústria ou ramo da produção; daí a tendência a deslocar os arranjos *corporatistas* do nível macro para o nível setorial (*corporatismo* setorial). A evidência mostra que uma grande variedade de intervenções políticas têm sido sistematicamente setorializadas e regionalizadas, em resposta à tendências identificadas na competição internacional e a inovação tecnológica (Schmitter, 1989:66-71).⁽³²⁾

Todavia os autores *corporatistas* consideram a definição convencional de "setor" (ou indistintamente de indústrias, grupos de indústrias, ramos de produção, produtos, grupos de produtos, etc.) artificial, enfatizando que seus membros e limites não são dados. Esses "níveis intermediários" precisam ser criados como estruturas sociais construídas pelas percepções entrelaçadas e decisões dos atores. Conforme os *corporatistas*, os setores podem

⁽³¹⁾ Tendências a nível mundial como as novas tecnologias baseadas na microeletrônica estão recortando os sistemas tradicionais de classificação das profissões e postos de trabalho obrigando a que as negociações de emprego e salário só possam se manter a níveis setoriais e de indústrias específicas; também a maior mobilidade internacional dos capitais, o acirramento da competição internacional em determinados mercados e a pesada concorrência entre firmas tornam as respostas unificadas a nível macroeconômico mais e mais difíceis. Sensíveis a essas mudanças - e em particular às pressões que elas causam sobre o balanço de pagamento de seus países - os governos e as agências públicas multiplicam os subsídios e as exceções designadas para beneficiar setores específicos (Schmitter, 1989:71).

⁽³²⁾ Assim em nome de políticas setoriais ou regionais tornaram-se necessárias uma grande concertação de interesses sobre incentivos fiscais e financeiros, para não falar de infra-estrutura, treinamento, etc. O que ainda não está claro, segundo Schmitter (1989:72) é: "em que locus ocorrerá essa barganha: se irá focalizar mais os arranjos multifirmas, cobrindo setores de produção inteiros ou níveis intermediários de governo tais como regiões e províncias.

ser estabelecidos por uma diversidade de motivos. Podem ser criados e sustentados de baixo, através da ação independente dos capitalistas (por exemplo: como forma de reduzir o grau de incerteza); ou de cima: agências estatais e outras autoridades podem designá-los como beneficiários específicos de políticas públicas ou como clientes da regulação pública. Em suma, "auto-organização e políticas públicas podem interagir e combinar de modo a produzir um setor" (Schmitter, 1990:13).⁽³³⁾ Como bem resume Schmitter o setor esta se convertendo do "status" de um parâmetro de amostragem, ou simples agregação, para uma variável explanatória (op. cit.p.12).⁽³⁴⁾

Schmitter ressalta que o capitalismo depende de arenas de decisão onde produtores e consumidores trocam bens e serviços regulados por vários mecanismos (ele reserva o termo mercado para aqueles mecanismos governados apenas pelos preços e trocas voluntárias). E que o setor é uma dessas arenas de decisão delimitada por um sub-conjunto de produtos realmente competitivos ou potencialmente substitutos. A identificação dos agentes inclui além dos produtores dos bens e serviços que estão competindo (ou que poderiam estar), também os que gravitam em torno deles, ou seja, os fornecedores de matérias primas, os pesquisadores e

⁽³³⁾ Conforme a definição feita de "setor", uma das vias de sua construção é o âmbito onde os próprios atores identificam os interesses coletivos e se organizam para defendê-los e promover-los. A outra via -por vezes complementar à primeira- é através de políticas públicas, configurando-se conscientemente "pacotes" coordenados de medidas de políticas em diferentes âmbitos da atuação pública, que induzem em forma direta ou indireta à articulação entre atividades econômicas e entre diversos tipos de interesses, que passam a ter propósitos comuns e em consequência a se organizar em forma corporatista. Para analisar as relações entre a estrutura setorial, a organização de interesses e a ação política, é que Cawson (1985:13), sugere "tomar emprestado" dos marxistas a distinção entre classe em si (o setor como conceito estrutural), e classe para si (como firmas que competem no mesmo mercado, percebem seus interesses comuns e constituem uma associação ou arranjo para defendê-los). Parte-se do fato que as classes são divididas por identidades setoriais, e os setores estão marcados por distinções, antagonismos e conflitos de classes.

⁽³⁴⁾ É fundamental notar que essa noção de setor, como um espaço socialmente criado no qual ocorrem os processos de reestruturação capitalista, é totalmente distinta da aceção convencional de setor como uma variável classificatória de agregação de atividades econômicas afins (agrícola, industrial, etc.). O setor como unidade de análise é construído conforme o objeto de estudo e é um resultado histórico; por isso seus membros e limites são escolhidos e não dados de antemão como no caso da aceção convencional.

tecnicos, os comerciantes, banqueiros, trabalhadores e até mesmo agencias governamentais. Como o domínio de um setor será definido e quem serão os convidados para constituir um arranjo particular é um problema de desenho institucional e de contingência política (Schmitter, 1990:14).

Inserida nessa nova abordagem de "setor" é que se pode tomar a noção de **complexo** (industrial ou agroindustrial) como o resultado histórico da constituição de uma estrutura de organização e representação de interesses, e das suas relações com o Estado; ou seja, de como os interesses se articulam naquele determinado nível organizativo, de como se conforma o monopólio da representação, e de como se articulam verdadeiros "pacotes" de políticas públicas com uma lógica comum (coordenação entre políticas setoriais). Note-se que essas questões têm influência decisiva na configuração e dinâmica de indústrias e mercados, tema ao qual retornaremos mais adiante. Essa noção de complexo facilita o tratamento das relações entre atividades econômicas diversas (agrícolas, florestais, industriais), com o propósito de captar a dinâmica das configurações de força e as oportunidades organizativas, que Schmitter (1985:58) sublinha como as principais causas do surgimento do *neocorporatismo* e das formas que ele assume operacionalmente. Adicionalmente permite entender melhor o processo de elaboração e implementação de políticas públicas específicas, elemento indispensável na explicação da dinâmica particular dos distintos complexos.

Bertrand (1982: 20-4) foi um dos primeiros autores a chamar a atenção sobre essa dimensão política, consciente e organizada que a noção de complexo pode contribuir a analisar. Ele se refere aos complexos como verdadeiras "alianças" ou "frentes de interesses" organizados. Ou seja, não se trata apenas de um "espaço" ou nível de agregação a mais; trata-se também de um mecanismo de selecionar e excluir interesses em permanente articulação com o Estado. O *corporatismo* propõe que esse

processo de articulação seja entendido como uma verdadeira "orquestração" de interesses privados que se gesta no complexo, que é onde se elaboram e administram as políticas públicas.

Neste trabalho utiliza-se essa noção de complexo ainda que passando relativamente à margem da recente polémica sobre o tema. Cabe assinalar todavia seu caráter distintivo das noções anteriores, que são a incorporação do Estado entre os elementos constituintes do complexo; e o processo histórico de orquestração de interesses privados, enquanto elemento que delimita o âmbito do complexo.

É essencial diferenciar enfaticamente a noção de complexo, resenhada anteriormente, do conceito mais difundido e comumente utilizado de complexo como substituto da noção de sistema. Este último é designado por formas de inter-relação que privilegiam as ligações técnico-produtivas (fortes vínculos intersetoriais de compra e venda de insumos, por exemplo), utilizando em geral um recorte estatístico baseado no uso de matrizes insumo-produto.⁽³⁵⁾

Vários autores descrevem detalhadamente as diversas correntes de interpretação dessa noção mais difundida de complexo e realizam análises críticas a respeito. Entre eles Possas (1990) desenvolve uma crítica severa cujos principais elementos são: (a) que a lógica das decisões empresariais estratégicas não pode ser subordinada à noção de complexo; (b) a pretensão dessa noção de substituir o conceito de indústria pelo de complexo industrial; (c) os determinantes da estabilidade e /ou transformação da base técnica não se encontram no complexo. Conclui que a noção de complexo é válida apenas enquanto um nível de agregação de

⁽³⁵⁾ Essa noção de complexos implica, por exemplo, uma adição de ramos ou de setores no caso do "agribusiness" ou do complexo agroalimentar; ou disposição vertical em "filieres", ou "cadeias" que definem o campo de controle dos agentes organizados (Bertrand, 1982:23).

atividades, negando a possibilidade do complexo ser uma unidade de análise relevante (Possas, 1990:17).⁽³⁶⁾

Em comentários sobre a noção de complexos, Graziano da Silva (1992)⁽³⁷⁾ mostra como a crítica de Possas (1990) é a uma determinada noção de complexo industrial, isto é, uma maneira particular de se definir e operacionalizar complexos, não podendo ser estendida indiscriminadamente a outras noções de complexo.⁽³⁸⁾ E esclarece como a discussão sobre nível de análise e nível de agregação - o relevante para se definir o status teórico da noção de complexo - passa por uma questão central, qual seja, como os "agentes econômicos" tomam suas decisões autônomas de produção e investimento. Ao se admitir, conforme o paradigma *neocorporatista*, que os interesses individuais são passíveis de organizar-se e subordinar-se a interesses "coletivos" através do monopólio da representação, e que a "*concertación*" desses interesses é um dos condicionantes básicos das decisões individuais, a noção de complexo como categoria de análise, não pode mais ser negada.

Uma questão fundamental derivada da noção de complexo que

(36) Em última instância, o complexo enquanto agregado interdependente de indústrias, seria para o autor, nada mais que um resultado do processo de constituição e transformação endógena das indústrias por meio da concorrência e do progresso técnico.

(37) Em trabalho recente "Complexos Agroindustriais e outros Complexos" Graziano da Silva J. faz uma síntese completa das noções de "agribusiness", "filiere", complexos industriais e sistemas agroalimentares, discutindo o possível fim do "agribusiness" em função da emergência de um novo paradigma "bioindustrial". Também faz uma revisão crítica de alguns autores brasileiros que tem se utilizado do conceito de complexo agroindustrial e conclui fazendo considerações sobre a noção de complexos agroindustriais como uma "orquestração consciente de interesses". Nesse trabalho tratam-se com propriedade questões relacionadas à noção de complexo que são apenas mencionadas nesta tese.

(38) O autor demonstra que há distintas noções de complexo em pauta. Na sua opinião é preciso separar a noção de complexo das questões metodológicas relativas a sua operacionalização: "A primeira é um problema teórico: trata-se de precisar a idéia de complexo, conceituá-la, definir exatamente o que se pretende com ela, qual o uso analítico que se propõe. A segunda é empírica: diz respeito aos instrumentos utilizados, aos critérios de recorte dos seus elementos constitutivos, etc. O fundamental é ter claro que as questões metodológicas decorrem do conceito que se utiliza de complexos e não o contrário" (op. cit. p. 34).

estamos utilizando, é o nível de agregação em que os agentes tomam decisões autônomas. Em Possas (1990) as decisões autônomas capitalistas são necessariamente individuais; e sua lógica têm a ver, entre outras coisas, com mercados, diversificação, inovação tecnológica; mas, de nenhuma forma subordinar-se a estes, ou mesmo organizar-se em torno destes, ou qualquer coisa parecida. Segundo essa abordagem, a noção de complexo não estaria no "âmbito das decisões dos agentes", no qual estariam as firmas (ou quase-firmas), a indústria e o mercado. Daí conclui o autor que os determinantes básicos da dinâmica econômica não se encontram no complexo, mas sim no "eixo indústria-mercado".

Segundo Graziano da Silva (1992:41) uma das contribuições mais importantes da abordagem *neocorporatista* à noção de complexo como uma frente de interesses organizados é o tratamento dispensado às organizações: "Como atores coletivos, elas se relacionam com os interesses individuais de seus membros de uma maneira dialética: interesses da organização são conformados pelos interesses individuais, mas ao mesmo tempo modelam e controlam esses interesses. Nem todos os interesses das organizações são simples agregados ou envoltório das preferências individuais de seus membros" (op. cit. p. 42). Assim, é preciso admitir que os interesses individuais podem ser -e efetivamente o são na maioria dos casos- moldados, articulados, organizados e finalmente subordinados a um conjunto de interesses maior, não necessariamente mais amplos, nem de classes.⁽³⁹⁾

Observações empíricas de práticas *corporatistas* mostram a existência de um processo de formação de uma identidade coletiva, modelada e restringida por estruturas organizativas monopólicas

(39) Uma questão fundamental é por que os capitalistas "abrem mão" da autonomia de sua decisão individual e se subordinam a ações coletivas organizadas através de associações de representação de interesses. Se essa abdicção da decisão individual se apresenta como uma opção ou, ao contrário, não há escolha alternativa e forma parte das condições para sua sobrevivência no mercado. Estas questões estão no âmbito da tomada de decisão capitalista, e portanto, fora do escopo e das preocupações fundamentais desta tese.

(ou oligopólicas) estabelecidas no nível de setores, complexos, etc.⁽⁴⁰⁾ Esse interesse coletivo que se sobrepõe ao individual, depende tanto da organização, como da própria firma em si enquanto parte dos interesses que aí estão representados (Streech e Schmitter, 1985:19). Ou seja, a organização pode ter -e quase sempre têm- interesses distintos dos interesses dos seus membros constituintes, como o próprio Estado têm também os seus.

Em relação à decisão capitalista, pode-se sugerir que:

(a) ela certamente é menos individual e autônoma do que a teoria econômica geralmente a considera;

(b) é imprescindível incluir entre os fatores que influem na lógica da decisão empresarial o padrão de relacionamento entre interesses privados e o Estado, complementando fatores essenciais como a inovação tecnológica, a diversificação produtiva, etc;

(c) o âmbito de referência na tomada da decisão empresarial em muitos casos amplia-se em relação a um determinado mercado e/ou indústria. Isso corresponde aos espaços nos quais opera a orquestração de interesses privados e são feitas as políticas públicas. É para captar as dimensões desse espaço que se considera útil a noção de Complexo.

1.3.2 Padrões de regulação setorial.

A análise a nível do Complexo chama a atenção para a enorme variedade de caminhos de "*concertación*" (entre interesses privados; e entre eles e o Estado), dos quais resultam múltiplos mecanismos ou arranjos *corporatistas* mais ou menos formalizados, para regular as transações e trocas econômicas. Schmitter (1990:14) conclui que "nem todos os setores (leia-se complexos,

⁽⁴⁰⁾ No capítulo III desta tese há importante evidência empírica desse tipo no âmbito do Complexo Florestal no Brasil.

na definição nossa) estão organizados como mercados".⁽⁴¹⁾ "Ao contrário [ressalta o autor] quando se olha em volta em qualquer caminho de "*concertación*", se descobre uma assombrosa variedade de "mecanismos" ou "arranjos", mais ou menos formalizados, para regular transações e trocas internamente e além das fronteiras de qualquer setor" (op. cit. p.14).

O Estado moderno conciliou o desenvolvimento de centros de poder rivais e formas de decisão quase-públicas, através da incorporação seletiva de organizações de interesse privado dentro do processo de elaboração de políticas públicas, excluindo outros tipos de interesses organizados. Adicionalmente, a implementação de políticas públicas têm sido freqüentemente executada através de delegação de autoridade pública às organizações corporativas, com o qual exercem controle sobre seus membros para assegurar a aceitação de acordos negociados.⁽⁴²⁾ Assim as organizações corporativas não só representam os interesses de suas respectivas categorias, mas também têm um papel na governança dessas categorias (Cawson, 1985:6).

A governança associativa está baseada no auto-interesse coletivo de grupos sociais, e isso se baseia sobre pressupostos acerca do comportamento de organizações como agentes transformadores do interesse individual. O enfoque

⁽⁴¹⁾ É essencial enfatizar, para evitar confusões, que embora a emergência dos Governos de Interesse Privado (GIP) esteja relacionada à aquisição por parte de associações de interesses pré-existentes, de privilégios organizacionais que os protegem da concorrência por membros e recursos, especialmente públicos, eles não eliminam a concorrência *per se*. Os participantes dos GIP estão livres para envolver-se em relações contratuais entre eles e com membros de outros grupos, em todo caso, a auto-regulação de grupo refere-se às pré-condições não contratuais e nunca à substituição de contratos privados (Streech e Schmitter, 1985:26).

⁽⁴²⁾ Esse relacionamento entre associações corporativas e o Estado, não é um no qual o Estado dirige as associações de interesses, ou um no qual as agências estatais são capturadas por interesses privados, é um relacionamento que implica que o Estado é suficientemente poderoso para ser capaz de negociar podendo utilizar potencialmente meios burocrático-legais para forçar acordos; mas por outro lado, não é o suficientemente poderoso, como para formular ou implementar políticas sem o acordo de seus parceiros (Cawson, 1985:7).

"institucionalista"⁽⁴³⁾ dá suporte a essa linha de argumentação ao sugerir que em algum lugar entre o mercado e o Estado se encontra um grande número de padrões recorrentes de comportamento coletivo; esse "locus" são as instituições entendidas como um setor não governamental e de não mercado, com dinâmica própria (Schmitter, 1989:62).

Cada vez mais os acordos ou arranjos estabelecidos nas sociedades (entre grupos ou entre eles e o Estado), dependem da auto-regulação dos grupos de interesse, mais do que a regulação espontânea do mercado ou da regulação imposta de fora pelo Estado. Uma das razões para isso é o fato de que a coordenação hierárquica estatal têm sido sempre associada com dificuldades de legitimação, transformando a regulação comportamental num assunto de auto-interesse organizado dos grupos afetados (Streech e Schmitter, 1985:22). No entanto, a capacidade de auto-regulação está em proporção direta ao respaldo que o Estado proporciona a organizações intermediárias fortes que representam grupos sociais específicos.⁽⁴⁴⁾

Existem várias formas através das quais os setores podem ser governados,⁽⁴⁵⁾ correspondentes a diversas estruturas de poder social e político; no entanto, o mecanismo central utilizado são as associações de negócios. Esse tipo de associação é definida como "uma organização especializada e permanentemente

(43) A abordagem corporatista é colocada como parte de um gênero mais amplo de teorias no campo da economia política identificadas como institucionalistas. Para estes o ponto central é que o comportamento econômico, social, ou político não pode ser entendido exclusivamente em termos de escolhas ou preferências individuais, nem em termos de imposições ou identidades coletivas (Schmitter, 1989:61).

(44) É fato reconhecido que o controle exercido pelas organizações sobre seus membros é subscrito pela coerção do Estado, algumas vezes diretamente, outras vezes indiretamente sob ameaças implícitas ou explícitas da regulação legal se os acordos corporatistas são rompidos (Cawson, 1985:6).

(45) É essencial ao tratar dos ativos e o tipo de mecanismos de governança setorial, lembrar que conforme a noção utilizada os setores podem ser criados "desde baixo" ou "desde cima", ou dito de outra forma, "desde dentro" ou "desde fora".

administrada, tendo como membros firmas independentes, e como interlocutores agências governamentais, organizações sindicais e outras organizações; organizadas corporatisticamente⁽⁴⁶⁾ podem desempenhar um importante papel na governança setorial, adquirindo uma considerável diversidade de mecanismos de regulação" (Schmitter, 1988:28).

São estas associações de negócios as que quando alcançam, através de delegação da autoridade do Estado, funções de política pública, chegam a se transformar em governos de interesses privados.⁽⁴⁷⁾ É assim que elas comandam seus filiados para agir de acordo com diretivas setoriais, sob ameaça de sanções inclusive controladas pela mesma associação (esse tipo de coerção privada é delegada pela autoridade pública e se manifesta por exemplo em perda de licenças, influencia na obtenção de créditos oficiais, exclusão de licitações, etc) (Schmitter, 1988:31).

Outra forma de mecanismo de governança setorial é o que Schmitter (1988:30) chama de "clubs" ou "acordos entre cavalheiros", que estão baseados sobre lealdades pessoais e interações informais. Essa forma está restrita a grupos relativamente pequenos de grandes firmas geralmente concentradas geograficamente, que coordenam seu comportamento sem necessidade de regulação de fora.

Por trás de associações de negócios ou acordos entre firmas, pode-se encontrar uma enorme variedade de arranjos ou subtipos de alianças e redes: as alianças quando baseadas em cálculos autônomos de vantagens mútuas estritamente entre

⁽⁴⁶⁾ Significa que elas são monopolísticas, com filiação involuntária, estabelecidas dentro de uma ampla cobertura de redes de coordenação, e têm conseguido reconhecimento exclusivo e acesso privilegiado à autoridade pública.

⁽⁴⁷⁾ O governo de interesse privado (GIP), se caracteriza como o caso mais extremo de governança privada setorial, na realidade, um tipo de monopólio sancionado publicamente.

empresas comerciais; e as redes, quando são elaboradas sobre a base de reciprocidade intergrupual ou interpessoal e baseada em instituições políticas ou sociais do meio (Schmitter, 1988:27).

Schmitter (1988:48) identifica como uma tendência do capitalismo no longo prazo, o desenvolvimento de cada vez mais complexos mecanismos de não mercado para governar as transações entre firmas, entre firmas e trabalhadores, e entre firmas, trabalhadores e o Estado. Conclui que o capitalismo está sendo reorganizado, e que os setores estão proporcionando o marco ao redor do qual essa reestruturação está acontecendo.⁽⁴⁸⁾

1.4 A emergência e persistência do *corporatismo* nas sociedades modernas.

1.4.1 Fatores que favorecem a emergência e persistência do *corporatismo*.

Há uma série de condições de caráter geral que favorecem o aparecimento e a persistência do *corporatismo*. No entanto, é essencial qualificar que se tratam de tendências que podem se manifestar total ou parcialmente; que não necessariamente abrangem toda a sociedade, todos os seus setores, ou todas as áreas de política pública; e que podem aparecer com maior ou menor intensidade em momentos históricos distintos. Em suma, são tendências que não se manifestam em forma unívoca e que possam ser generalizadas sem dificuldades e, inclusive, sua emergência não é uma necessidade imperativa.

Entre os principais fenômenos de caráter geral que estimulam e a partir dos quais surgem as tendências *corporatistas*

⁽⁴⁸⁾ O autor argumenta que um "capitalismo organizado" continua preferível ao "desorganizado", isto é um capitalismo neoliberal. Em resposta a autores que argumentam, ao contrário, um crescente renascimento do "capitalismo competitivo" através da desregulamentação dos mercados nacionais e o livre comércio internacional. Cf. LASH S. e URRY J. "The end of organized capitalism". Oxford: Polity Press, 1987.

enumeram os seguintes:

(a) O crescimento das organizações e da "sociedade organizada". A presença de grandes organizações privadas e públicas significou o aparecimento de novos centros de poder sem cuja colaboração os governos podem ver obstaculizadas a aplicação das suas políticas.^(**) É decisivo aí o peso das organizações privadas, seja na criação e distribuição da produção, seja na regulação da conduta de seus membros, seja na influência nas decisões que afetam a toda a coletividade e ainda na articulação e afirmação de interesses setoriais e particulares.

(b) A multiplicidade de interesses, causada pelo contínuo aprofundamento da divisão do trabalho e pela diversificação crescente da estrutura ocupacional. Surgem, assim, uma multiplicidade de identidades e lealdades que provocam uma crescente diferenciação interna nas classes sociais e o enfraquecimento da sua força reivindicativa e a ruptura da sua unidade. É por isso que acordos *neocorporativos* tem mais oportunidades de surgirem onde a hegemonia de uma classe não é uma opção plausível (Schmitter, 1985:58).

(c) A representação de interesses. Uma reestruturação do sistema de representação de interesses através de organizações funcionalmente especializadas segundo critérios setoriais e com pretensões de monopolizar seu âmbito de representação. Do ponto de vista do sistema político, existe uma necessidade de limitar o número de interlocutores para poder ordenar e planejar a alocação de recursos. Daí a importância do credenciamento de seus interlocutores (Giner e Yrueala, 1988:29-33).

(***) A interdependência entre organizações públicas e privadas, bem como o poder de interferência e dissuasão de cada uma em relação às outras, limita a autonomia de todos para atuar unilateralmente. Essa trama de interdependências é um reflexo das assimetrias de poder na estrutura social (Giner e Yrueala, 1988:56).

(d) A governabilidade. O crescimento organizativo e a proliferação de grupos de interesse supõe a presença de múltiplas unidades coletivas, potencialmente conflitantes pela demanda de seus interesses divergentes. Para fazer o sistema "governável" é preciso mecanismos que reduzam a possibilidade de múltiplos conflitos sem solução, responsabilizando também os atores sociais na tomada de decisões e sua implementação.⁽⁵⁰⁾

(e) A intervenção corporatista do Estado. Em função de uma evidente ampliação no seu âmbito de intervenção, o Estado é visto em alguns casos como impulsor das tendências *corporatistas*; e em outros, como principal colaborador na consolidação de tendências que surgem no seio da sociedade civil.⁽⁵¹⁾ As autoridades se sentem mais tentadas a aceitar compromissos *neocorporatistas* quando não conseguem obter a informação necessária e /ou não possam aplicar sua política sem o consentimento ativo de determinados grupos (Schmitter, 1985:59) .

(f) A defesa de interesses nacionais (nacionalismo). A necessidade de defender ou avançar posições nos mercados internacionais conduz a intervenções políticas como resposta a concorrência internacional e a inovação tecnológica que são particularmente importantes em economias que dependem do comércio exterior. Neste mesmo âmbito, os acordos *neocorporatistas* teriam maior oportunidade de surgir em países que nunca tiveram (ou abandonaram) pretensões de alcançar uma posição poderosa no contexto internacional (Schmitter, 1985:59).

⁽⁵⁰⁾ Um outro sentido do fenômeno de governabilidade, refere-se também à necessidade de que a representação de interesses se articule para unificar a enorme diversidade de demandas através de sua redução e simplificação. Há também quem atribua a origem de estruturas corporativas à falha dos partidos políticos em funcionarem como agentes de "formação de vontade" nas sociedades contemporâneas (Offe, 1989:252).

⁽⁵¹⁾ A concessão de determinado status político só a algumas organizações de interesses, propicia as tendências monopolistas na representação de interesses e legitima o acesso das assim selecionadas, ao processo de tomada de decisões de política.

A emergência do *corporativismo* pode também ser abordada pela análise das vias através das quais se chega a ele, a partir de sociedades caracteristicamente pluralistas.⁽⁵²⁾

Em função da tendência no deslocamento dos acordos *neocorporatistas* do nível nacional a níveis intermediários, torna-se importante ressaltar as características estruturais que influenciam a intermediação dos interesses, criando condições que favorecem ou não o aparecimento e persistência do *corporativismo* a níveis setoriais.⁽⁵³⁾ Entre as principais características a serem consideradas a nível setorial, Cawson (1986) cita:

(a) A natureza do produto. Um dos exemplos geralmente citados para mostrar como a natureza de um produto condiciona as formas de organização de interesses e os sistemas de regulamentação econômica setorial é o caso da indústria de laticínios. A importância econômica do leite, geralmente produzido por um grande número de pequenos produtores, a estreita identificação da sua disponibilidade a preços acessíveis com o interesse público, e o fato de ser um produto muito perecível, exigindo uma boa organização para seu rápido transporte, processamento e comercialização, são algumas das características

⁽⁵²⁾ Schmitter (1974:107-8), distingue duas formas básicas: o *corporativismo* societal surgido de processos sociais espontâneos e o *corporativismo* estatal imposto de forma autoritária pelo Estado, por vezes incompatível com o sistema democrático. No primeiro caso, a emergência de relações corporatistas seria um resultado tendente da decadência do pluralismo nos países avançados, resultado do desenvolvimento concentrado do capitalismo e as relações de colaboração entre classes. O *corporativismo* de Estado emerge de uma rápida morte do nascente pluralismo e sua abrupta substituição pelo *corporativismo*, originando-se nos problemas gerados pelo desenvolvimento capitalista retardatário e dependente, e nas relações não hegemônicas de classes. Essa topologia foi formulada em inícios dos anos setenta e influenciada pela experiência do autor, ao tratar com regimes autoritários em países latino-americanos. De fato, um dos seus estudos pioneiros a respeito foi o já citado neste trabalho "Interest conflict and political change in Brazil" (Stanford, 1971).

⁽⁵³⁾ O pré-requisito crucial do *mesocorporativismo* pode ser localizado tanto em termos da capacidade organizativa, e em termos de uma inabilidade por parte do Estado de assumir um papel diretivo, ou de deixar que o processo de mercado produza os resultados desejados (Cawson, 1985:12).

que favorecem a existência de acordos *neocorporatistas*.⁽⁵⁴⁾

O papel é também o caso de uma matéria-prima de uso difundido na economia, muito relacionada entre outras com a indústria de alimentos. Além de sua importância econômica, o papel possui uma enorme importância política como elemento essencial da propaganda político-partidária e de influência na opinião pública. Historicamente, por exemplo, o papel de imprensa sempre foi associado à causa da liberdade de expressão como um elemento constitutivo do sistema democrático. Todas essas características, tanto econômicas como políticas, favorecem o aparecimento e persistência de acordos *neocorporatistas* na indústria de papel e celulose.

(b) A proporção relativa de firmas multiprodutos. Uma significativa proporção de firmas multiprodutos num setor determinado contribui a inibir o desenvolvimento de fortes associações de interesses, em parte devido a que a lucratividade das firmas não depende em forma direta das suas atividades num só setor. De fato em função das condições do mercado, esse tipo de firma pode mudar com maior facilidade seus investimentos para outras áreas ou produtos, pelo que estão menos propensas a perseguir estratégias políticas únicas através de associações de caráter setorial, o que enfraquece os sistemas de representação.

(c) Presença de empresas multinacionais. Quando a proporção desse tipo de empresas é significativa num setor determinado, ela

(54) GRANT (1985) mostra como até na Grã-Bretanha, onde os acordos *neocorporatistas* têm sido mais a exceção do que a regra, eles podem ser encontrados na operação regulamentada do mercado do leite, constituindo um caso paradigmático de governo de interesse privado, no qual organizações intermediárias tomam funções de política pública no sistema de comercialização do produto. Noutro exemplo, WAARDEN (1985) seleciona a indústria de laticínios para estudar a variedade de formas de auto-regulamentação coletiva no caso da economia da Alemanha, por identificar nela a manifestação de diversas formas de corporatismo. Ele identifica nessa indústria três tipos básicos de regulamentação corporatista: a regulamentação privada pura no interior das associações de interesses; a do Estado em apoio à formulação e implementação da regulamentação privada, e a das organizações privadas colaborando na formulação e execução da política pública.

impede o desenvolvimento de uma organização de interesses monopolistas, especialmente no caso de firmas multinacionais que possuem seu processo de decisão efetiva, fora do país. Adicionalmente, grandes firmas multinacionais que possuem um significativo poder de mercado, são menos propensas a reconhecer os benefícios de participar em associações de interesses de caráter setorial, preferindo negociar diretamente com agências do Estado através de modalidades do tipo *microcorporatista*.

(d) O grau de competitividade internacional. Nos setores dominados por firmas que competem com êxito no mercado externo, é menos provável que os empresários reconheçam os benefícios da ação coletiva, ao contrário daqueles que competem no mercado interno. Neste último caso as firmas são mais propensas a demandar a intervenção do Estado seja para lidar com condições adversas no mercado interno, como procurar proteção da concorrência internacional.

(e) A maturidade tecnológica do setor. A forma como esta característica influi no desenvolvimento da intermediação de interesses ao nível setorial, é facilmente observada naquelas áreas ou ramos da economia onde mudanças estruturais derivadas de inovações tecnológicas e o acirramento da concorrência minam a viabilidade e estabilidade de um setor. Os empresários nas áreas ou ramos que sofrem mudanças estruturais derivadas da introdução de novas tecnologias ou inovações de produto, geralmente demandam uma forte intervenção do Estado em apoio a programas de ajuste ou reestruturação favorecendo o aparecimento de acordos *neocorporatistas*;⁽⁵⁵⁾ no entanto, a situação de instabilidade nesses setores dificulta o desenvolvimento das associações de

⁽⁵⁵⁾ Em nome de políticas de reestruturação setorial, por exemplo, torna-se necessária uma grande "concertación" de interesses sobre incentivos fiscais e financeiros, entre outros (Schmitter, 1985:59). Há também casos de introdução de novas tecnologias onde os interesses das firmas podem estar mais associados as suas posições de concorrência nos mercados em que atuam, dificultando-se a ação coletiva, embora uma simples ameaça de competência internacional poderia ser suficiente para incentivá-la.

interesse privado. Naqueles setores considerados maduros, entre os quais Cawson cita à indústria de papel, as condições econômicas são relativamente estáveis e as associações de interesses privado têm a oportunidade de maior desenvolvimento; embora neste caso o aparecimento de acordos *neocorporatistas* dependa adicionalmente do interesse ou incentivo que possuam as firmas de demandar a intervenção do Estado.

(f) O grau de concentração econômica dentro do setor. O *corporatismo* setorial teria maiores probabilidades de acontecer em indústrias ou mercados de produtos dominados por médias e grandes firmas organizadas dentro de associações de interesses monopolistas (Cawson, 1985:9). Assim é que a concentração industrial e a oligopolização dos mercados está positivamente associada com o desenvolvimento de associações monopolistas ao nível setorial e com a intermediação *corporatista*.

Na análise da relação entre interesses privados, sua organização ou sistema de representação e o Estado, Cawson enfatiza a influência que essas características estruturais dos setores têm no surgimento de formas bastante diferentes de organização e de ação política.⁽⁹⁶⁾

1.4.2 Fatores que dificultam a generalização de práticas corporatistas: a transição incompleta em alguns ramos da agricultura.

As discussões sobre o conjunto de tendências que apontam à generalização de práticas *corporatistas* na sociedade moderna, suas manifestações e seu peso relativo nas atividades agrícolas são ainda motivo de intensa polêmica. Moyano (1988) argumenta que

⁽⁹⁶⁾ Cawson (1986) faz uma distinção analítica entre o conceito de estrutura (os setores e as classes sociais), o conceito de ação (o intercâmbio e o conflito político), e o conceito intermediário de organização (nos sentidos vertical -organização setorial interclassista- ou horizontal -organizações classistas intersetoriais-).

não se trata de que na agricultura se produz uma evolução distinta e particular dos fenômenos *corporatistas*, senão, ao contrário, o fenômeno é um só e de caráter geral: em alguns ramos ou produtos da agricultura, no entanto, convivem manifestações de um *corporatismo* tradicional em retrocesso, com elementos novos que se encaixa perfeitamente dentro do que vimos chamando de *neocorporatismo*.

Em alguns ramos ou produtos da agricultura a tendência geral à presença hegemônica de grandes organizações de interesses que cumpram um papel essencial nos processos de elaboração e implementação de políticas, é contrariada por múltiplos fatores. O primeiro desses fatores é a complexidade do próprio processo associativo devido à diversidade de áreas ou âmbitos nos que se desenvolve a ação coletiva dos agricultores. Como resultado originam-se estruturas de representação de interesses instáveis, o que por si só seria suficiente para dificultar a institucionalização dos processos de "*concertación*" de políticas. Mais isso é ainda agravado por um segundo elemento: o âmbito subordinado de decisão onde se faz política agrícola, o que faz com que os objetivos vinculados com a política econômica mais geral não possam ser submetidos às negociações entre autoridades e associações de produtores de um determinado ramo ou de um produto específico (Moyano, 1988:201).

O terceiro é a característica da ação coletiva dos agricultores, que precisa ser bastante diversificada para poder influir nos distintos centros de decisão que podem afetá-los. O processo de ação coletiva na agricultura é influenciado por diversos fatores que caracterizam o que Moyano (1988:199) denomina de "dialética dispersão-concentração". Por um lado, fatores como uma estrutura muito diversa de tamanhos e características de explorações, distintas formas de posse e uso da terra e diferenciação das orientações produtivas, provocam tendências à dispersão do movimento associativo. De outro lado,

fatores como: os sistemas de patronato e clientelismo, que caracterizam as relações sociais no meio rural; e a chamada "síndrome de marginalidade",⁽³⁷⁾ provocam tendências contrárias à concentração e unitarismo do movimento associativo.

As características e diversas lógicas da ação coletiva nas atividades agrícolas possuem importantes implicações para a configuração do sistema de representação de interesses. Os fatores que provocam a tendência à concentração do movimento associativo conduzem a uma lógica de ação coletiva de caráter reivindicativo-sindical que dificulta o aparecimento e persistência de práticas *neocorporatistas*. Nessa lógica o discurso é de caráter ideológico e a natureza da sua ação de tipo integral e universalista. Uma manifestação típica disso são os tradicionais projetos *corporatistas* de criação de "frentes agrárias", que procuram integrar a todos os agricultores na defesa de interesses supostamente comuns, com o propósito de atuar como interlocutores do governo na "*concertación*" de políticas que abordam toda a agricultura. Nessas experiências a agricultura é vista como um setor relativamente homogêneo, esquecendo-se do seu processo de diferenciação econômico e social.

Em sentido contrário, os fatores que provocam dispersão no movimento associativo, ajudam a estruturar um associacionismo econômico, cuja ação coletiva se caracteriza pelo particularismo dos fins perseguidos, pela natureza exclusivista das ações realizadas e pela natureza não ideológica do discurso utilizado. O propósito perseguido por múltiplas organizações de interesses deste tipo, é a participação na gestão de uma política pública cada vez mais setorializada e que se orienta a resolver os

(37) Por "síndrome de marginalidade" Moyano (1988:198) caracteriza a incidência de fatores de natureza ideológica gerados pelo impacto que têm a ruptura da ordem tradicional no meio rural, na perda de hegemonia do setor agrário no sistema econômico e a redução do poder das elites agrárias nos centros políticos, provocando neles reações unitárias de tipo defensivo.

problemas de ramos ou produtos específicos da agricultura (Moyano, 1988:199).

Em suma, a agricultura não pode ser tratada como um agregado homogêneo com interesses unitários e políticas comuns. A análise dos fenômenos *corporatistas* na agricultura deve ser feita necessariamente por áreas, ramos ou produtos, preparando-se para observar uma grande diversidade em suas manifestações em função das relações existentes entre múltiplas lógicas de ação coletiva nas distintas áreas de intervenção pública. Para exemplificar, uma característica como o grande número de membros potenciais das organizações de interesse (acentuada normalmente pela multiafiliação resultado de ações coletivas diversificadas) pode ser um fato que nuns casos dificulte e noutros favoreça as práticas *neocorporatistas* em função dos ramos ou produtos agrícolas dos quais se trate. Schmitter (1985:59), cita o fato dos produtores serem numerosos e dispersos como um dos elementos que favorece o surgimento de acordos *corporatistas*: na medida em que a associação voluntária encontra obstáculos, seus objetivos principais só podem ser alcançados quando respaldados por uma autoridade coercitiva. Um caso paradigmático a respeito é o da produção, processamento e comercialização do leite, que foi tratado anteriormente.⁽³⁸⁾

É também importante considerar as políticas das quais se trata (Moyano, 1988:202). Assim como existem áreas em que um processo de "*concertación*" com associações agrárias são dificultadas, há outras, como por exemplo a política de regulação de mercados, que possibilitam isso, uma vez que sua execução depende de um setor convenientemente articulado em associações

(38) Além dos artigos citados de Grant e Waarden ver adicionalmente os estudos de caso apresentados em Streeck e Schmitter, eds (1985), Private Interest Government: Beyond Market and State. Sage Publications, London.

representativas.⁽⁵⁷⁾

A agricultura é citada como um ambiente propício para o aparecimento e persistência de arranjos *neocorporatistas* que podem ser vistos como propagando-se pela indústria de processamento a jusante (Grant, 1985). A proliferação de conflitos de interesses na agricultura (ao redor de preços, por exemplo) estimula a necessidade de instituições de intermediação nos limites entre as esferas públicas e privadas que possam promover relações de cooperação sem eliminar a concorrência nos mercados.

(57) Cada vez que a agricultura se integra mais ao sistema econômico, predomina uma tendência na qual a ação política característica das "frentes agrárias", perde espaço para uma ação mais de caráter econômico desenvolvida por associações por produtos, que pressionam por políticas também por produtos e cada vez menos por políticas de regulação mais amplas.

CAPITULO II

A CONSTITUIÇÃO DO COMPLEXO FLORESTAL NO BRASIL: 1891-1991

O objetivo deste capítulo é descrever a evolução e enfatizar os principais momentos na constituição histórica do Complexo Florestal. Esta descrição é indispensável para a interpretação que do mesmo processo histórico se faz no capítulo seguinte.

A descrição do processo de constituição do Complexo Florestal é feita através de três ambitos complementares: a organização empresarial,⁽¹⁾ a representação dos interesses empresariais e as políticas públicas. A noção de Complexo que utilizamos conduz a considerar além de um conjunto de atividades relacionadas técnico-economicamente, o espaço no qual organizam-se os interesses empresariais e no qual se elaboram e executam as políticas públicas.

O recorte realizado necessita de algumas precisões:

(a) A indústria de papel e celulose é classificada segundo seu grau de verticalização produtiva. As empresas integradas refere-se a empresas que atuam desde o reflorestamento até a produção de papel; as não-integradas de papel, refere-se a empresas que não possuem atividade florestal; e a não-integrada produtora de celulose de mercado, refere-se a empresas que não produzem papel.⁽²⁾

⁽¹⁾ Por organização empresarial entender-se-á nesta tese, a origem e evolução das formas organizativas da produção a nível de firma ou unidade de capital.

⁽²⁾ A celulose de mercado é aquela produzida para comercialização. Não inclui, portanto, a celulose produzida para consumo próprio, por empresas coligadas ou filiadas no caso dos grupos empresariais.

(b) Na produção de papel os segmentos de mercado utilizados são: papéis de imprimir e escrever, de embalagens (papelão ondulado e papel para sacos e sacolas), para fins sanitários, cartões e cartolinas e especiais.

(c) Nas atividades de reflorestamento diferenciam-se as espécies de fibra longa (pinheiro do Paraná e pinus) e de fibra curta (eucalipto). A celulose de fibra longa é própria para papéis para embalagens e sanitários. A celulose de fibra curta é a matéria-prima dos papéis para imprimir e escrever e dos cartões e cartolinas.

(d) Na evolução da organização empresarial do Complexo consideram-se unicamente os grupos empresariais e/ou empresas líderes na produção de papel e celulose. Ou seja na indústria integrada: os grupos Klabin, Suzano, Simão e Ripasa, e as empresas Champion, Rigesa, Manville; e na indústria não-integrada de celulose de mercado: Aracruz, Cenibra, Monte Dourado. Na indústria não-integrada de papel: Papyrus, Pirahy e Santa Therezinha.

Esse capítulo tem duas partes; na primeira trata-se da origem e configuração da indústria do papel, no período entre 1891 e 1961. A segunda parte trata da constituição do Complexo Florestal, dos anos sessenta até 1991. Cada uma dessas grandes fases divide-se em períodos nos quais descreve-se a evolução da organização empresarial, as formas de organização da representação dos interesses e as principais políticas públicas.

2.1 Configuração da indústria de papel e celulose: 1891-1961.

2.1.1 A origem da indústria do papel: 1885-1929.

O surgimento da organização empresarial.

A indústria do papel surge estreitamente vinculada ao circuito econômico cafeeiro, ainda antes da primeira guerra mundial (Cano, 1983). No período entre 1885 e 1913,⁽³⁾ são instaladas em São Paulo três das principais fábricas que formam parte hoje dos grupos empresariais líderes na indústria:

(a) A Fábrica de Papel Paulista Salto; fundada em 1888 pelos irmãos Melchert e Cia, em Itú (SP).⁽⁴⁾

(b) A Companhia Melhoramentos: Fundada em São Paulo em 1890⁽⁵⁾ foi adquirida em 1920 pela firma Weiszflog irmãos.

(c) A Companhia Fabricadora de Papel. Fundada em 1909 por Klabin. Origina o maior grupo empresarial da indústria até hoje.⁽⁶⁾

Estudiosos das origens da indústria brasileira (Suzigan, 1986; Villela e Suzigan, 1973; Versiani, 1987), consideram o período pós primeira guerra mundial como o início do desenvolvimento da indústria do papel. As crises no setor externo

⁽³⁾ Segundo um inquérito industrial promovido pelo Centro Industrial do Brasil (CIB) em 1907, a indústria de papel e papelão contava com 11 estabelecimentos. CIB. O Brasil, suas riquezas naturais e suas indústrias. R.J. Oficinas gráficas de M. Grosco & Co. Vol III. Indústria fabril. 1907.

⁽⁴⁾ É com o arrendamento temporário desta fábrica em 1906, que a família Klabin-Lafer inicia suas atividades na produção de papel. Esta fábrica existe até hoje; na década de setenta, foi adquirida pelo grupo empresarial Siazão, e sua razão social é "Indústria de Papel e Celulose de Salto S.A." PAPEL de Salto, desde 1889, a preocupação com a qualidade do produto. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano IV, No 19, p. 30-34, nov./dez. 1988.

⁽⁵⁾ A Cia Melhoramentos é a única empresa na sua origem diretamente vinculada ao capital cafeeiro. Foi fundada pelo Coronel Proost Rodovaiho em 1890. PILAR, M. Papel: 180 anos no Brasil. Fatos relevantes na cronologia histórica. São Paulo, s. d., s. ed.

⁽⁶⁾ IKPC: UMA HISTÓRIA de pioneirismo e dedicação. Revista Papel e Celulose. São Paulo, Ano II, No 6, p. 12-17, set/out 1986.

e a primeira guerra mundial estimularam de modo geral o crescimento da produção industrial interna. A indústria do papel seria uma das que reagiram positivamente às dificuldades impostas às importações pela primeira guerra (Suzigan, 1986:21-34).⁽⁷⁾

Na década dos anos vinte, num contexto de auge na produção cafeeira, registrou-se o primeiro grande surto inversionista da indústria. Instalaram-se novas fábricas de papel, e expandiu-se a capacidade produtiva de algumas das existentes.⁽⁸⁾ As principais empresas fundadas nessa década foram:

- (a) A Fábrica de Papelão Simão e Companhia (SP): fundada em 1925 origina o grupo empresarial Simão;
- (b) A Indústria de Papelão Limeira S.A.(SP): fundada em 1923, sua aquisição em 1958 originou o grupo empresarial Ripasa;
- (c) A Companhia Fabril Cubatão (SP);⁽⁹⁾
- (d) A Fábrica de papel Pirahy (RJ) (1925).

Dois dos quatro grupos empresariais, hoje líderes da indústria integrada, originaram-se neste período: Klabin e Simão. O primeiro em fins dos anos 20 operava com uma capacidade instalada de 54 t/dia, 31% da capacidade instalada total do parque industrial de papel do país em 1926 (174 t/dia⁽¹⁰⁾). Simão começou com uma pequena fábrica de papelão com capacidade

⁽⁷⁾ Suzigan (1986:25) assinala que há muita controvérsia entre as várias escolas de pensamento sobre a importância dos choques provocados pela primeira guerra, pela crise do café, e da grande depressão de 1929 na industrialização brasileira. No entanto duas dessas correntes de interpretação, a da "teoria dos choques externos" (Furtado, 1966; Tavares, 1972) e a baseada no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (Mello, 1973; Tavares, 1974; Cano, 1977), com suas diferenças, sugerem que as dificuldades de importação surgidas da guerra e a crise no setor exportador estimularam o crescimento da produção industrial.

⁽⁸⁾ Na década de 20 as expansões de capacidades de produção por parte de algumas empresas existentes foram mais importantes que a instalação de novas. Vale destacar como a principal a expansão realizada pela Klabin Irmãos & Cia entre 1922 e 1927. Idea, ibidem, p. 292.

⁽⁹⁾ Em 1968 essa empresa com a razão social de "Companhia Santista de Papel", foi adquirida pelo grupo empresarial Ripasa.

⁽¹⁰⁾ ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE (APFPC). Histórico do Setor de Papel e Celulose. São Paulo, 1988, p. 2.

de produção de apenas 10 t/dia.

O capital e o empresariado na indústria do papel tiveram suas origens em atividades de importação e comércio de papéis realizadas por imigrantes. Segundo Dean (1976:35) em meados da década de 20 as atividades industriais de importadores convertidos em manufatores incluíam a fabricação de papel.⁽¹¹⁾ Apesar de sua origem comercial, o capital industrial do papel dependia do capital cafeeiro em dois aspectos cruciais: para gerar a capacidade de importar máquinas, e para criar um mercado para produtos industrializados (Suzigan, 1986:35)

O padrão característico de formação das principais empresas marca uma trajetória que se inicia no comércio de papéis, e passa por atividades gráficas antes de terminar na fabricação de papel. Os Klabin-Lafer, judeus lituanos, chegaram ao Brasil em 1886 e fundaram uma firma de importação de papéis, depois montaram uma tipografia antes de chegar à indústria.⁽¹²⁾ Os Weiszflog, judeus e grandes importadores de papel, foram os únicos que não abandonaram as atividades gráficas depois de produzir papel.⁽¹³⁾ Leon Feffer, judeu russo, chegou ao Brasil em 1921. Iniciou no comércio de papéis, passou por serviços litográficos e tipográficos antes de começar a fabricação de papéis.⁽¹⁴⁾ As

(11) "Os importadores de São Paulo se voltaram para a indústria à medida que a importação se tornava cada vez mais difícil. Os Klabin e os Weiszflogs, venderam papel importado por muito tempo antes de começarem a produzi-lo" (Dean, 1976:35).

(12) Essa família de dois nomes -Klabin e Lafer- possuía um mesmo tronco (entre os judeus, perseguidos e discriminados, era comum, nessa época, trocas de nomes para confundir os perseguidores). KLABIN a prudência fez um império. Revista Exame. São Paulo, No 72, p. 51-53, ago. 1973.

(13) "Os Weiszflogs, venderam papel importado por muito tempo antes de começarem a produzi-lo" (Dean, 1976:37).

(14) "Eu comecei a trabalhar comprando e vendendo papel de grandes firmas. Um grande distribuidor de papel, o Samuel Lafer, também se abriu crédito, com o qual pude comprar mercadorias e começar a vender nas livrarias". FEFFER, L. Depoimentos de empresários brasileiros bem-sucedidos. In: AGUIÑO, C. (org.) História empresarial vivida. São Paulo, Ed. Atlas, 1991, vol. V, p. 124.

famílias de origem libanês, Simão, Racy e Calfat iniciaram no comércio de papel importado.⁽¹⁵⁾ A família Zarzur, também de imigrantes libaneses entrou na produção de papel ao formar nos anos 60 o grupo empresarial Ripasa.

Desde seus primórdios, a participação do capital estrangeiro não teve, nesta indústria, a mesma importância que em outras indústrias manufatureiras. As poucas empresas organizadas com participação do capital estrangeiro não conseguiram atravessar ilesas pela crise do final dos anos 20.⁽¹⁶⁾

A pasta de madeira e a celulose necessárias ao fabrico do papel eram quase totalmente importadas.⁽¹⁷⁾ A atividade florestal e a indústria de papel estavam praticamente desvinculadas. As atividades de reflorestamento iniciaram-se com a introdução do eucalipto no estado de São Paulo por parte de Navarro de Andrade no começo do século (1903). A Companhia Paulista de Estradas de Ferro plantou eucalipto em larga escala com propósitos energéticos e para fornecer dormentes para vias-férreas.⁽¹⁸⁾

Ao final da década de 20, a indústria do papel é atingida tanto pela crise do café (1929-1932), como pela grande depressão

⁽¹⁵⁾ SÃO PAULO 110 anos de industrialização. 1880-1913. Revista ISTOÉ-Senhor SP. 20 nov. 1991.

⁽¹⁶⁾ Exemplos dessas experiências foram: a Fábrica de Papel Pernambucana Skitjeselskab, fundada em 1916, com participação de capital norueguês; a Paraná Paper Company, fundada em 1918, como uma subsidiária de um grupo americano; e, a Cia. Industrial Brasil de Papel, fundada em 1922, como subsidiária de uma empresa francesa (Suzigan, 1986:287).

⁽¹⁷⁾ Ao final dos anos 20 havia notícia de apenas uma fábrica produzindo uma quantidade limitada de pasta a partir do pinho do Paraná (tratava-se provavelmente da fábrica Klabin) (Suzigan, 1986:294)

⁽¹⁸⁾ * O Eucalipto parece querer ser a árvore protetora do Brasil. Estudou-a fora da pátria Navarro de Andrade." BRASIL J. O papel do eucalyptus. O Globo, RJ, 8 fev. 1926.

(crise mundial de 1929).⁽¹⁹⁾ A primeira crise na indústria de papel provocou a falência de boa parte do segmento de pequenas empresas instaladas no auge dos anos 20.⁽²⁰⁾

As primeiras experiências na organização da representação dos interesses empresariais.

Datam de 1915 as primeiras evidências de uma atuação coordenada entre os principais fabricantes de papel do estado de São Paulo. Essa coordenação de interesses, uma vez que se torna constante, origina em 1917 o embrião da primeira organização dos interesses empresariais da indústria.⁽²¹⁾ O Centro dos Fabricantes de papel (CFP) fundou-se em 1919.⁽²²⁾ Essa organização, apesar das mudanças no tempo, é em essência hoje a Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC). Desde sua fundação, e até hoje, ela detêm a representação dos interesses da indústria ao nível nacional. O principal elo de continuidade histórica entre o CFP e a ANFPC, é o controle exercido sobre os interesses que representa por parte dos principais grupos empresariais paulistas.

Schmitter (1971:198) cita o Centro dos Fabricantes de Papel como uma das primeiras associações privadas especializadas que foram criadas no país. Essa precocidade na organização dos interesses deve ser vista no contexto de uma acirrada disputa de

⁽¹⁹⁾ O padrão de acumulação de capital baseado no comércio do café foi rompido pela crise do café e pela grande depressão. A partir daí a acumulação de capital industrial tornou-se mais independente do capital cafeeiro (Suzigan, 1984:36)

⁽²⁰⁾ Exemplo dessas falências é a citada por Dean (1976:148) da Cia. Industrial de Papéis e Cartonagens, que era resultado de uma fusão de vários pequenos fabricantes de papel.

⁽²¹⁾ Nos arquivos da ANFPC encontram-se inúmeras petições subscritas em forma conjunta pelas principais empresas da indústria, no período entre 1915 e 1919 (ver detalhes na subseção 3.1.1 do capítulo III desta tese: "A indústria de papel: um modelo corporativo de bom êxito desde seus inícios").

⁽²²⁾ Pilar cita que o CFP reuniu 22 fábricas de papel em cinco estados do Brasil. PILAR, M. *op. cit.*, p.2

interesses com os importadores de papéis (comerciantes e a indústria gráfica). Ela manifestava-se através de uma luta por influenciar o Estado na criação ou eliminação de tarifas alfandegárias e de proteção do mercado interno (Dean, 1976:153).

A organização dos interesses dos empresários do papel fortaleceu-se com a crise econômica de finais dos anos 20. A indústria de papel estava com "superprodução" e muitas empresas em sérias dificuldades financeiras. Em 1928 os principais empresários paulistas decidiram cortar a produção em 20%. Isso foi o suficiente para que todos os principais produtores do país concordassem em operar com apenas 66% da capacidade a partir do 1º de outubro de 1930 (Suzigan, 1986:284).⁽²³⁾

Até o início da década de 30 as reivindicações do CFP, assim como dos industriais em geral, eram encaminhadas ao Estado através da Associação Comercial de São Paulo (ACSP).⁽²⁴⁾ Em 1928 a ACSP rachou e um grupo de empresários paulistas fundou o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP).⁽²⁵⁾ Vale a pena destacar que das dez empresas fundadoras do CIESP, cinco pertenciam à indústria do papel.⁽²⁶⁾ A importância da participação dos empresários do papel na organização dos interesses dos industriais paulistas pode ser ilustrada pelos

⁽²³⁾ "Houve, sem dúvida alguma, em meados da década de 20, cartéis em diversas linhas de produção como as de papel, entre outras" (Dean, 1976:131). A teoria econômica convencional considera os acordos entre empresas com o propósito de distribuírem entre si cotas de produção e/ou determinação de preços, e os combate como práticas perniciosas.

⁽²⁴⁾ Fundada em 1894 por comerciantes e manufatureiros a ACSP absorveu em 1917 uma organização semelhante chamada Centro do Comércio e da Indústria de São Paulo. "Após a fusão a ACSP parece ter sido controlada pelos comerciantes e importadores, e os interesses do comércio passaram a dominar-lhe a agenda" (Dean W. 1976:150).

⁽²⁵⁾ O CIESP tinha entre seus principais propósitos: "promover e defender medidas acauteladoras dos interesses das indústrias de São Paulo; estudar os problemas industriais brasileiros; e desenvolver o espírito associativo na indústria. O ESTADO DE SÃO PAULO. SP 15 mar. 1928.

⁽²⁶⁾ Essas empresas eram: Klabin Fabricadora de Papel, Indústria Klabin de Papel e Celulose, Melhoramentos, Cia Santista de Papel e a Cia. Paulista de Papéis e Artes Gráficas. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano III, No 16, 1988.

nomes integrantes da sua primeira diretoria.⁽²⁷⁾

2.1.2 Os Inícios da indústria integrada de papel e celulose: 1930-1956.

Organização empresarial: início da integração vertical.

Uma vez superada a crise, a produção de papel teve uma expansão significativa, chegando a triplicar entre 1933 e 1939.⁽²⁸⁾ A capacidade ociosa existente no fim da década de 20 já havia sido absorvida em 1933, e inicia-se um novo ciclo de investimento.⁽²⁹⁾ Vale destacar que até 1937 a importação de máquinas para a instalação de novas fábricas de papel era proibida; por conseguinte, a expansão da capacidade concentrou-se nas maiores empresas existentes. Porém as importações de papel de imprensa eram maiores que nunca (Suzigan, 1986:97).

A produção nacional de papel aumentou 3,5 vezes entre 1937 e 1956 (de 112 a 385 milhares de t). A metade desse aumento de produção (142.180 t) conseguiu-se no período entre 1950 e

⁽²⁷⁾ Horácio Lafer, Membro da segunda geração de sócios do grupo Klabin, participou ativamente no CFP. Lafer foi o secretário da reunião de indústrias paulistas na qual fundou-se o CIESP e foi eleito como primeiro tesoureiro na sua primeira diretoria. Os outros integrantes dessa primeira diretoria do CIESP foram: F. Matarazzo; R. Simonsen; J. Steet; e J. Ernirio de Moraes (Schmitter, 1971:147).

⁽²⁸⁾ Segundo a chamada da "teoria dos choques adversos", o desenvolvimento industrial ocorrido antes dos anos 30 é considerado totalmente induzido pela expansão do setor exportador (café). A partir da década de 30, esse processo é caracterizado como "industrialização substitutiva de importações" estimulada pelos choques da crise do café e da grande depressão. O Estado estimulou um processo de rápida industrialização substitutiva de importações de bens intermediários (Suzigan, 1986:25-26 e 36).

⁽²⁹⁾ "Nos períodos de crise no setor exportador a indústria de transformação é de início negativamente afetada, mas à medida que a proteção ao mercado interno aumenta, como resultado da redução na capacidade de importar, a produção industrial se recupera, absorvendo gradualmente a capacidade de produção ociosa" (Mello, 1975:112-113)

1956.⁽³⁰⁾ Com a produção de celulose a partir da década de 40 iniciou-se o processo de integração vertical da indústria.

O grupo Klabin começou em 1946 a produção de celulose de fibra longa (pinho do Paraná) em larga escala. A produção total de celulose de fibra longa (CFL) alcançou 38.300 t em 1950, e aumentou 35% até 1956 (51.900 t). No final do período (1955) a Cia Suzano iniciou em fase experimental a produção de celulose de fibra curta (CFC) de eucalipto.⁽³¹⁾ A obtenção da produção de papel integralmente com CFC foi a inovação tecnológica que estimulou e acelerou o processo de integração vertical da indústria.⁽³²⁾ A produção nacional de CFC que em 1950 era de 1.590 t passou rapidamente a 51.900 t em 1956.

Neste período definiram seu perfil os três principais grupos empresariais que até hoje lideram a indústria integrada.

(a) O grupo Klabin consolidou sua liderança absoluta na indústria, posição que mantém até hoje. (Ver gráfico 1. Evolução organizativa do grupo Klabin, 1889-1990). Em 1934 o grupo adquiriu do Banco do Estado do Paraná a fazenda Monte Alegre com uma reserva florestal de 143.000 ha. Para cuja exploração fundou

⁽³⁰⁾ O dado de produção de papel em 1937 é tomado de Suzigan 1986:297. Os dados a partir de 1950 são tomados do Relatório Estatístico da ANFPC, 1990, p. 3.01.

⁽³¹⁾ A experiência industrial pioneira em fabricar uma celulose do tipo sulfito misturando madeiras de fibra longa e curta foi feita pela Cia. Melhoramentos em 1943 (Solitrenich, 1981).

⁽³²⁾ A pesquisa sobre a utilização do eucalipto para a fabricação de celulose em larga escala foi iniciada pela empresa Nitroquímica do grupo Klabin, durante a II guerra mundial. O propósito era fazer um substituto da celulose solúvel para a fabricação de rayon (viscose). Após a guerra a Nitroquímica, com a retomada das importações, desistiu da pesquisa e ela foi tomada e continuada pelo grupo Suzano. Benjamin Solitrenick, chefe da área química na Nitroquímica coordenou essa pesquisa a partir de 1947. E foi ele quem continuou-a em Suzano a partir de 1954, implantando sua primeira fábrica. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano II, No 17, p. 15-18, jul/ago 1988.

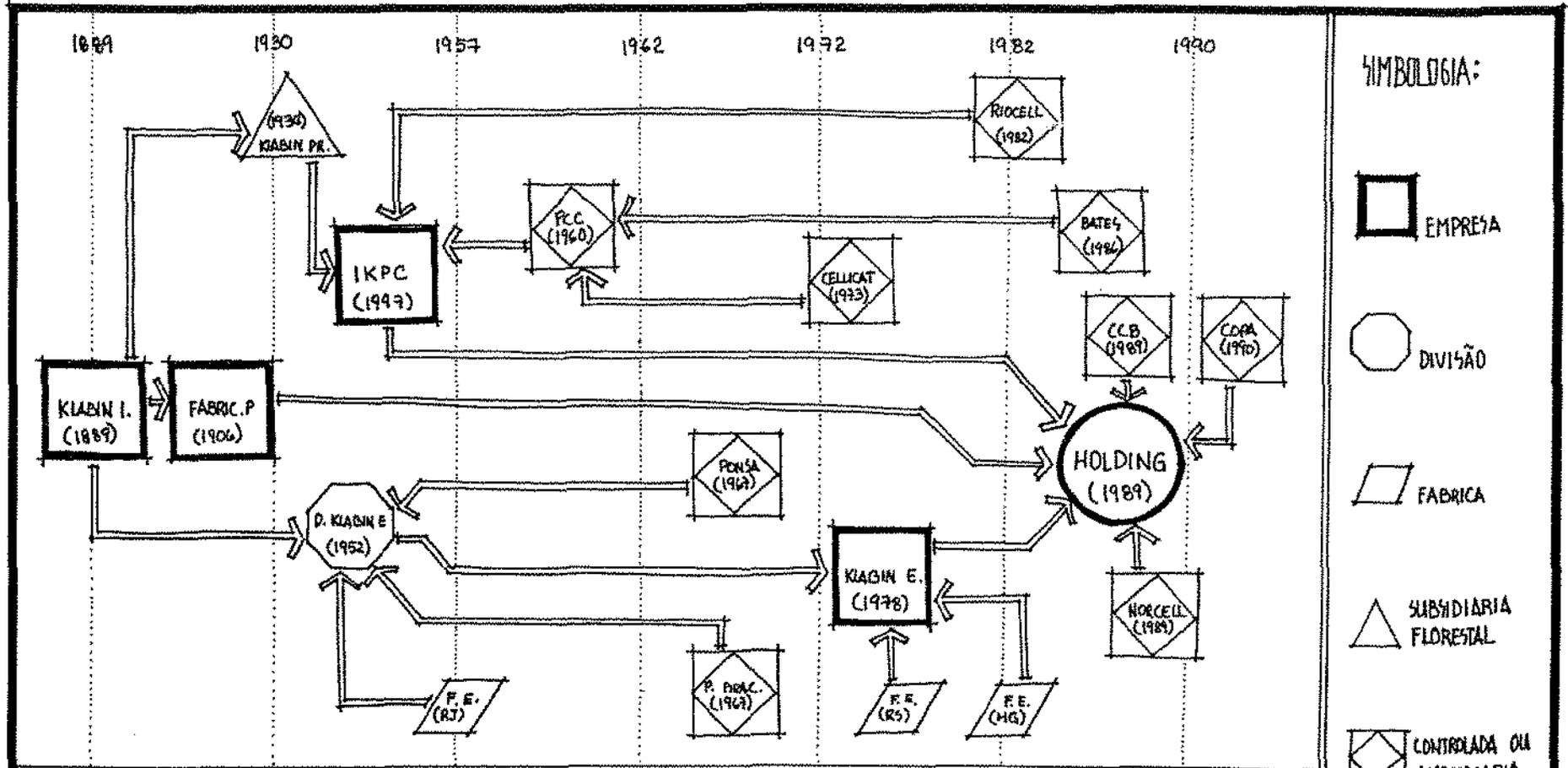


GRÁFICO Nº 1
GRUPO KLABIN
 EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA

ABREVIATURAS E SIGLAS:

- KLABIN I. : KLABIN IRMÃOS E CIA.
- FABRIC P. : CIA. FABRICADORA DE PAPEL
- KLABIN PR. : IND. KLABIN DO PARANÁ
- IKPC : IND. KLABIN DE PAPEL E CELULOSE
- D. KLABIN E. : DIVISÃO KLABIN EMBALAGENS

- KLABIN E. : KLABIN EMBALAGENS S. A.
- P.C.C. : PAPEL E CELULOSE CATARINENSE
- C.C.B. : CIA. DE CELULOSE DA BAHIA
- P. PIRAC. : FÁBRICA DE PAPEL PIRACICABA
- F.E. : FÁBRICA DE EMBALAGENS
- HOLDING : IND. KLABIN DE PAPEL E CELULOSE

a Indústria Klabin de Papel e Celulose S.A (IKPC).⁽³³⁾ Sua fábrica entrou em operação em 1947, produzindo em larga escala CFL. Adicionalmente, inicia no Brasil a produção de papel de imprensa.⁽³⁴⁾ Nos anos 50 o grupo começou sua especialização relativa na fabricação de papéis para embalagens e conversão (manufatura de papelão ondulado). Em 1952 criou um setor de embalagens de papelão ondulado com duas fábricas: SP (1952) e RJ (1955).

(b) O surgimento do grupo empresarial Suzano. Inicia a produção de papel em 1941 com a criação da empresa Indústrias de Papel Leon Feffer S.A. (SP)⁽³⁵⁾. A Companhia Suzano, foi fundada em 1956 com a aquisição da Indústria de Papel "Euclides Damiani S.A.", em Suzano (SP). Esta empresa iniciou a produção de celulose de eucalipto.⁽³⁶⁾

(c) O grupo Simão, que em 1925 havia instalado uma pequena fábrica de papelão, fundou a Indústria de Papel Simão em 1935.

Neste período verifica-se uma tímida entrada do capital estrangeiro na indústria integrada. Fundou-se em 1953 a empresa Rigesa, Celulose, Papel e Embalagens Ltda (SC), subsidiária da

⁽³³⁾ Esta empresa originalmente foi a Indústrias Klabin do Paraná Celulose S.A. Em 1941 o grupo Monteiro Aranha adquire 20% do controle acionário da IKPC. REVISTA CELULOSE & PAPEL. Ano II, No 6, p. 5, 1986.

⁽³⁴⁾ Esta passou a ser a maior fábrica de papel e celulose do país à época, produzindo 50% das necessidades nacionais de celulose, e 80% das necessidades de papel de imprensa. CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E MEMÓRIA DE KLABIN. Histórico da Firma Klabin. São Paulo, s.d

⁽³⁵⁾ Em 1939 Leon Feffer liquidou sua firma, vendeu todo seu ativo e com o produto disso construiu uma moderna fábrica de papel. O próprio Feffer: relata "Em 1939 eu comecei a ficar preocupado com a ameaça de haver uma guerra mundial e teríamos dificuldades para importar papel... o nosso forte era ainda a venda de papel importado principalmente da Alemanha..." Feffer L. op. cit., p. 125.

⁽³⁶⁾ "De início fizemos uma planta-piloto, de umas 30 t/dia, só para sentir, realmente a produção, o que iria sair. Começamos a produzir celulose de eucalipto e usá-la em pequenas quantidades, misturando com celulose importada. Nós também não tínhamos muita confiança de que, na prática, daria certo. Usamos inicialmente 30% de celulose de eucalipto, depois aumentamos para 50% e assim, sucessivamente. Idem, ibidem, p. 127.

companhia norte-americana West Virginia, Pulp and Paper Company.

Há um segmento empresarial numeroso que não conseguiu ou não optou pela sua integração vertical. Essas empresas dedicam-se exclusivamente à produção de papel. As três empresas líderes deste segmento adquiriram seu perfil neste período:

- (a) A empresa Papirus Indústria de Papel S.A.(SP) (1952)
- (b) A Companhia Industrial de Papel Pirahy (RJ). (1925)⁽³⁷⁾
- (c) A Fábrica de Papel Santa Therezinha.(SP) (1938)

É fundamental notar a evolução da capacidade de produção do grupo Klabin no período. Ele alcançou desde então o predomínio absoluto na produção de celulose de fibra longa e de papel. Já em 1959 possuía para a fabricação de papel uma capacidade instalada três vezes maior que a do seu mais próximo competidor (Suzano). Outro fato importante foi a escala com que entrou o grupo Suzano na produção de papel. Isso estimulou a pesquisa que finalmente levou à fabricação de papel integralmente de celulose de eucalipto. A capacidade de produção de papel dos líderes empresariais aumentou cinco vezes em média entre 1929 e 1956 (de 64 a 352 t/dia).

Tabela 1. Capacidades de produção dos líderes empresariais da indústria. 1930-1956. (t/dia).

SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL	ÍNDICE 1930=100
	FL (a)	FC (b)		
Integrada				
Klabin	110	-	190	351
Suzano	-	30	60	
Sião	-	-	52	520
Não-Integrada (p)				
Pirahy	-	-	22	
Sta. Therezinha	-	-	28	

Notas: (a) Fibra Longa; (b) Fibra Curta

Fontes: Bianchini (1938); Os Pioneiros: Klabin. Exame

⁽³⁷⁾ Esta é uma empresa controlada pela Cia. Souza Cruz. O controle do seu capital social pertence à firma norte-americana Wiggins Teape Overseas Ltd. REVISTA CELULOSE E PAPEL SP Ano III, No 13, nov/dez 1987.

Configuração de uma estrutura oficial de representação de interesses.

A partir de 1930 (primeiro governo de Getúlio Vargas), houve uma política do Estado e toda uma legislação em relação à organização de um novo sistema nacional de representação de interesses de trabalhadores e empresários. O decreto 18.770 de 19/03/1931 foi a primeira lei que regulamentou a sindicalização das classes patronais e operárias, substituindo as leis pluralistas-liberais de 1907 (Schmitter, 1971:112).⁽³⁰⁾ A Constituição da República de 1934 incluiu uma representação dos sindicatos reconhecidos oficialmente para integrar um quinto da Câmara dos Deputados.

No período entre o golpe de estado que instaurou o "Estado Novo" em 1937 e 1943 o processo de organização oficial da representação de interesses amadureceu até culminar na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A CLT continua até hoje controlando um sistema semi-oficial, ou de representação formal dos interesses de empresários e trabalhadores. Esse sistema considerou a partir de 1943 um amplo esquema para a representação profissional e funcional na elaboração de políticas através dos sindicatos, culminando num Conselho Nacional de Economia (Schmitter, 1971:115)⁽³¹⁾

Desde início dos anos 30 a CIESP converteu-se ao sindicalismo oficial, formando a Federação das Indústrias do

(30) Essa lei autorizou a criação de organizações separadas e paralelas de empregados e empregadores, embora ambos tipos de organizações estivessem sujeitas a um extensivo controle do Estado. Unicamente era reconhecido um sindicato para cada profissão ou ramo da indústria. Era permitido que três sindicatos de qualquer estado da União formassem uma federação, e cinco federações podiam formar uma Confederação Nacional (Schmitter, 1971:112-113)

(31) "Os sindicatos adquiriram prestígio porque lhes foi facultado participarem diretamente de comissões oficiais recentemente criadas, como o Conselho do Contribuinte e o Conselho Consultivo Econômico do Estado de São Paulo." (Dean, 1976:200).

Estado de São Paulo (FIESP). Ela desde 1942 foi reconhecida como o interlocutor exclusivo dos industriais de São Paulo. Entre 1934 e 1941 houve forte resistência empresarial à reforma sindical que significava o abandono de suas organizações anteriores. Derivado dessas resistências coexistiram nesse período três federações industriais em São Paulo. Uma delas, a Federação de Sindicatos de Empregadores Industriais do Estado de São Paulo presidida por Horácio Lafer, dirigente do Centro dos Fabricantes de Papel, defendia abertamente a lei de sindicalização oficial.⁽⁴⁰⁾

Em 1939 essas federações fundiram-se na FIESP e ressuscitaram a CIESP como uma nova entidade privada paralela (FIESP/CIESP) que se mantém até hoje sob uma mesma diretoria.

Os Sindicatos Patronais da Indústria de Papel e Celulose foram criados nessa época. No Estado de São Paulo eles aproveitaram o núcleo organizado do empresariado já existente desde 1919 e que se mantém até hoje. Os sindicatos são:

- (a) Sindicato de Indústria de Papel, Celulose e Pasta de Madeira do Estado do Estado de São Paulo. (SIP);
- (b) Sindicato da Indústria de Artefatos de Papel, Papelão e Cortiça no Estado do Estado de São Paulo. (SIAPAPECO);
- (c) Sindicato da Indústria do Papelão Ondulado do Estado de São Paulo (SIPESP).

Os empresários do papel mantiveram desde o início uma estrutura paralela de representação dos seus interesses. Além da estrutura sindical mantiveram sua organização de caráter econômico, o Centro dos Fabricantes de Papel tomou o nome em 1932 de Federação dos Fabricantes de Papel (FFP) com sede no Rio de

⁽⁴⁰⁾ As outras duas Federações eram: a Federação de Indústrias de São Paulo e a Federação Paulista das Indústrias, ambas presididas por Roberto Simonsen e críticas da reforma sindical (Schmitter, 1971:180)

Janeiro.⁽⁴¹⁾ Em 1944 alterou-se o nome de Federação para Associação Nacional dos Fabricantes de Papel (ANFP) e criou-se uma subsede em São Paulo para tratar dos problemas locais.⁽⁴²⁾

As Políticas Públicas: uma lógica geral.

Como já dissemos, o fim da primeira guerra mundial, a abertura às importações de máquinas facilitou a expansão das indústrias nascidas nos anos anteriores. Porém o restabelecimento das importações de produtos concorrentes era uma ameaça aos grupos econômicos existentes. Dificultar estas sem interferir com aquelas, através de uma política tarifária, foi o princípio de uma das principais reivindicações protecionistas dos industriais da época. Versiani (1987:86) enfatiza: "O sistema tarifário da época não tinha um caráter exclusivamente fiscal; nos interstícios do fiscalismo predominante, havia muitos espaços para medidas de proteção a setores específicos."

Na indústria de papel e celulose, a política geral de proteção à indústria nacional teve suas manifestações desde os anos 20.⁽⁴³⁾ Em geral, as políticas orientadas à proteção da indústria nacional, foram sempre acompanhadas com medidas de proteção aos seus líderes empresariais. Em virtude da crise de superprodução do começo dos anos 30⁽⁴⁴⁾ o governo atendeu reivindicações da Federação dos Fabricantes de Papel, e proibiu

⁽⁴¹⁾ Entre os propósitos da Federação estavam: "Congregar toda a indústria de papel e exercer sua representação perante os poderes públicos; e promover tudo que for de utilidade para a emancipação da indústria nacional de papel." Horácio Lafer foi um dos principais promotores dessa organização ocupando um cargo no seu primeiro Conselho Fiscal. Revista Celulose e Papel, S.P., Ano V, No 22, p.9, maio/junho 1989.

⁽⁴²⁾ ANFPC. Um breve registro da história da ANFPC. Revista Celulose e Papel, Ano I, No 0, dez 1984.

⁽⁴³⁾ Um dos principais exemplos foi o de uma lei geral regulamentando as importações e de repressão ao contrabando de papéis, aprovada pelo Congresso Nacional em 1925. CENTRO DE FABRICANTES DE PAPEL. A marca d'água no papel de imprensa e a indústria nacional de papel. S.P., ed. Cia Melhoramentos. Folheto informativo 1926.

⁽⁴⁴⁾ Segundo Dean (1976:12) o estado de superprodução na indústria era mais um argumento de parte dos fabricantes de papel no sentido de convencer o Estado a restringir as importações.

até 1937 todas as importações de máquinas para a instalação de novas fábricas de papel.⁽⁴⁵⁾ Essa proibição excluiu ampliações nas empresas existentes.⁽⁴⁶⁾ Além disso, o Estado criou um Fundo Especial para atender às empresas com dificuldades financeiras (Suzigan, 1986:294).

Além das políticas gerais protecionistas houve também a partir dos anos 30 políticas específicas de estímulo à produção de celulose.⁽⁴⁷⁾ Em 1933 o Estado concedeu isenção de impostos de importação e taxas alfandegárias às máquinas, acessórios e todos os insumos necessários para as empresas organizadas com o fim de produzir celulose (Suzigan, 1986:295).

No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)⁽⁴⁸⁾ acontecem correções na concepção do papel do Estado pelas elites dirigentes do país. À época havia uma consciência, da qual fazia parte o próprio governo, de que o Estado tinha tanto um papel determinante na superação dos pontos de estrangulamento da economia quanto uma função a cumprir em termos de sua regulação (Vianna, 1987:121). Suzigan *et alii* (1978:47) enfatiza que o aspecto mais importante das políticas nos anos 50 foi ter ido além de uma política genérica de industrialização, em direção a

⁽⁴⁵⁾ A partir de 1930 as exigências da indústria perante o Estado tornam-se comuns e as relações entre suas organizações de interesses e o governo se tornam cordiais e freqüentes (Carone 1977:12).

⁽⁴⁶⁾ Bianchini (1938:27), que em 1926 tinha sido Vice-Presidente do CFP, diz a respeito: "É de justiça reconhecer que foi benéfica a intervenção do Estado lançando as bases do controle da vida industrial do país, com o decreto regulando o funcionamento das indústrias em superprodução. Nesse particular, interpretou o Estado seu verdadeiro papel na economia dirigida, passando a agir como força superior de orientação, atendendo ao próprio apelo das indústrias em superprodução, impedindo a subversão da ordem econômica."

⁽⁴⁷⁾ Dean (1976:236) enfatiza que "As indústrias que se mostravam dispostas a tentar aliviar a escassez de importações produzindo sucedâneos, asseguravam-se empréstimos, subsídios, incentivos fiscais, embargo de importações concorrentes, garantias de preços no atacado e contratos com o governo."

⁽⁴⁸⁾ Vale a pena destacar que Horácio Lafer foi Ministro da Fazenda do segundo governo Vargas (entre 31/01/1952 até o 15/06/1953). Durante sua gestão promoveu um programa de reabilitação econômica e reaparelhamento econômico (conhecido como "Plano Lafer") financiado por organismos multilaterais de crédito como o BIRD e o Eximbank, no âmbito da Comissão Mista Brasil-EUA (Vianna, 1987:40).

um enfoque mais setorializado.

Entre os principais instrumentos de política dessa época que cumpriram posteriormente um papel decisivo na definição do perfil da indústria de papel e celulose estão: primeiro, a criação do BNDES⁽⁴⁹⁾ em 1952, com o propósito de apoiar a diversificação industrial. E em segundo lugar, uma importante reforma cambial, em 1953, que consolidou a reserva de mercado para produtos industriais substitutos e concedeu subsídios implícitos para a importação de bens de capital e insumos (Lessa, 1983).

2.1.3 A Configuração da indústria integrada: definição do seu perfil empresarial. 1957-1961.

Organização empresarial: uma indústria com hegemonia do capital nacional.

A indústria de papel e celulose saiu fortalecida como resultado do "Plano de Metas",⁽⁵⁰⁾ com a característica particular de conservar a liderança do capital nacional, ao invés da maioria dos segmentos mais dinâmicos da indústria brasileira.⁽⁵¹⁾ Segundo o BNDES (1984) a participação do capital estrangeiro no setor de papel e celulose não é dos mais significativos: em meados dos anos 80 as empresas estrangeiras

(49) Para efeito deste trabalho usaremos o nome BNDES no lugar de BNDE, apesar do "S" ter sido incluído apenas em 1982 em função da incorporação dos recursos do FINSOCIAL nos programas do Banco.

(50) Em 1957 o governo de Juscelino Kubitschek formulou um ambicioso conjunto de objetivos setoriais conhecido por "Plano de Metas". Conferia prioridade a concentrar investimentos na industrialização vertical e ao capital social básico de apoio (Lessa, 1983)

(51) Meados dos anos 50 pode ser considerado como um marco tanto para o processo de industrialização como para o registro da presença das corporações internacionais no Brasil. Elas predominaram desde o início em setores intermediários como borracha e química (Possas, 1983).

participavam com 21% desse mercado.⁽⁵²⁾

O ramo de papel e celulose foi prioritário no Plano de Metas, como parte da indústria de bens intermediários básicos. Na sua meta 24, o Plano estabelecia: "Celulose e Papel: Aumento da produção de celulose de 90.000 para 260.000 toneladas e de

Tabela 2 Desempenho da indústria em relação às metas propostas no "Plano de Metas". (em mil t/ano)

Produto	Prod.	Metas	Produção Efetiva	
	1955	1960	1960	1962
Celulose	90,0	260,0	200,0	298,0
Papel	346,0	450,0	505,0	278,0
P. Imprensa	90,0	130,0	65,0	n.d.

Fonte: Zaeyen, 1986 e BNDES, 1991.

papel de jornal de 90.000 para 130.000 toneladas entre 1955 e 1960 (BNDES, 1991:3). A tabela 2 mostra o êxito alcançado nas metas propostas, com a exceção do papel de imprensa. A produção nacional de celulose que era de 40.000 toneladas em 1950 alcançou as 200.000 toneladas em 1960.⁽⁵³⁾

A produção de celulose até final dos anos 50 utilizava o pinho como matéria-prima, explorando florestas nativas. Prova disso é que até 1962 a indústria apenas havia implantado no país uma área de 18.700 ha de florestas para sua exploração comercial. Essa situação impunha limites rígidos à dinâmica da indústria, que foram superados com a utilização da celulose de eucalipto. É fundamental notar que é neste período que se mostra viável a produção de papel integralmente com celulose de eucalipto, embora ainda com muitas incertezas que somente serão reduzidas ao longo da década dos 60.

Outros fatos fundamentais deste período são:

(a) O capital nacional confirma sua liderança na

⁽⁵²⁾ Na mesma época a participação das empresas estrangeiras era de 57% no mercado dos setores química e petroquímica e de 85,6% no mercado do setor da borracha (BNDES, 1984).

⁽⁵³⁾ REVISTA CELULOSE E PAPEL, S.P., Ano I, No 3, nov/dez 1985. Edição especial com os anais do 1 Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose.

organização empresarial da indústria integrada;

(b) O surgimento de um segmento de empresas de capital estrangeiro na indústria integrada;

(c) A implantação de uma indústria produtora de bens de capital para fabricação de papel e celulose. Vejamos em detalhe cada um desses pontos.

(a) A indústria integrada assumiu um perfil empresarial com predomínio do capital nacional:

(i) O grupo Klabin amplia em 1958 sua capacidade de produção de celulose de fibra longa, instalando uma nova fábrica na IKPC. Adicionalmente adquiriu em 1960 a empresa "Papel e Celulose Catarinense" (SC), cuja operação se inicia em 1966. Também expandiu seu setor de embalagens fundando uma nova fábrica de embalagens de papelão (SP) em 1961.

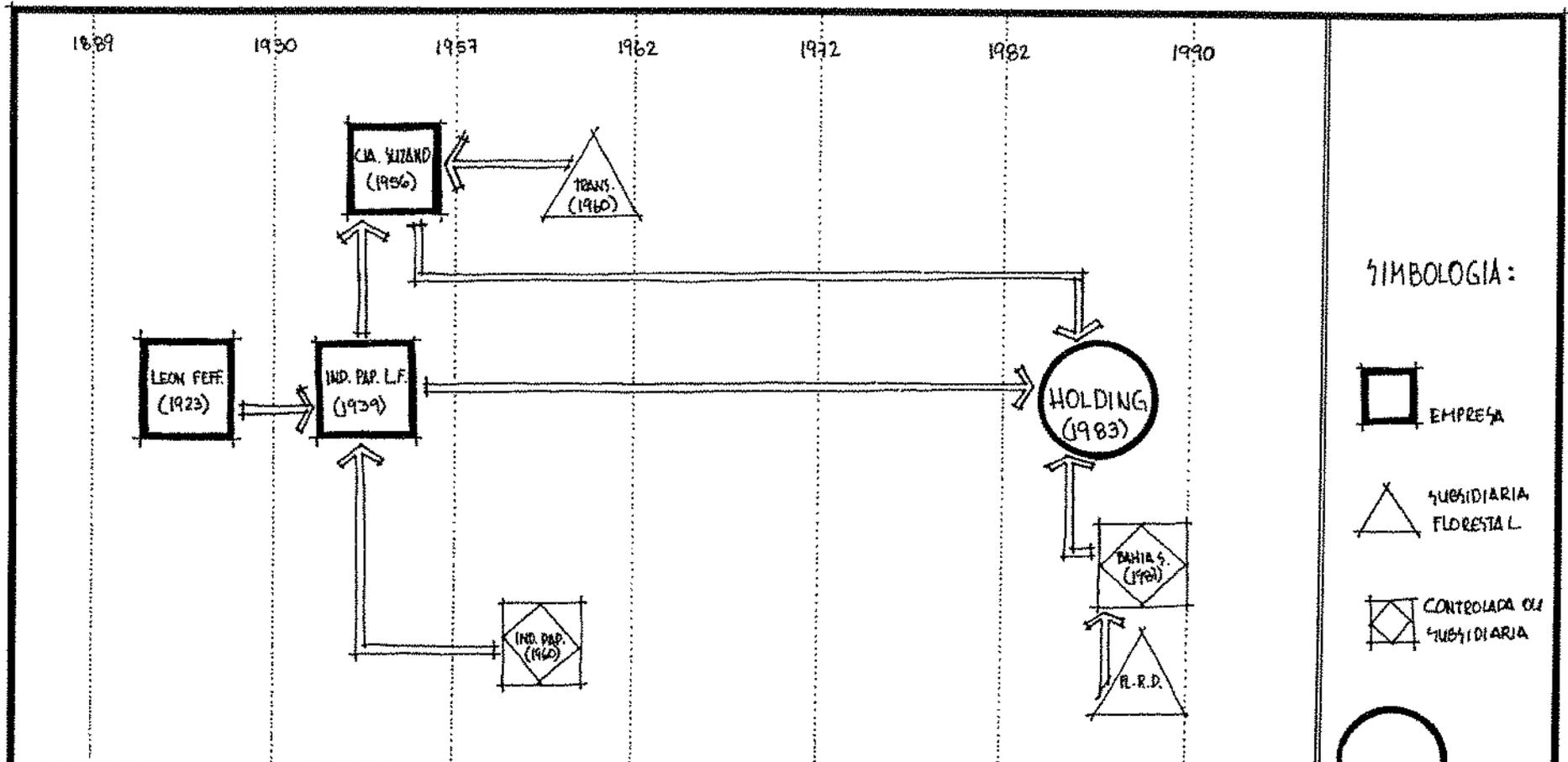
(ii) O grupo Suzano amplia significativamente sua capacidade de produção de celulose de eucalipto em Suzano. No papel adquiriu em 1960 o controle acionário da "Indústria de Papel Rio Verde" (SP). (Ver gráfico 2. Evolução organizativa do grupo Suzano. 1923-1990.)

(iii) O grupo Simão confirma sua especialização expandindo a produção de papel em São Paulo.

(iv) Origem do grupo Ripasa:⁽²⁴⁾ Ele originou-se em 1958 quando membros das famílias Zarzur, Derani e Zogbi adquiriram o controle acionário da empresa "Limeira S.A. Indústria de Cartões e Cartolinas" (SP).

(b) Neste período entraram mais duas empresas estrangeiras que junto à Rigesa (1953) integram, até hoje, o

⁽²⁴⁾ O nome Ripasa surge realmente em 1965 com a aquisição de uma fábrica de celulose de nome Ripasa. REVISTA CELULOSE E PAPEL. S.P., Ano III, No 13, nov/dez 1987.



- SIMBOLOGIA:**
-  EMPRESA
 -  SUBSIDIARIA FLORESTA L.
 -  CONTROLADA OU SUBSIDIARIA
 -  HOLDING

GRÁFICO Nº 2
GRUPO SUZANO
 EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA

- ABREVIATURAS E SIGLAS:**
- | | |
|--|---|
| LEON FEFF. : LEON FEFFER E CIA. | FL. R. D. : FLORESTAS RIO DOCE S.A. |
| IND. PAP. L.F.: INDÚSTRIAS DE PAPEL LEON FEFFER S.A. | BAHIA S. : BAHIA SUL CELULOSE S.A. |
| CIA. SUZANO : COMPANHIA SUZANO | HOLDING : CIA. SUZANO DE PAPEL E CELULOSE |
| TRANS. : TRANSURBES LTDA. | |
| IND. PAP. : INDÚSTRIA DE PAPEL RIO VERDE | |

grupo dos líderes empresariais da indústria integrada. Uma característica comum às três empresas é que surgiram da compra de empresas existentes em dificuldades financeiras.

(i) A empresa Champion Papel e Celulose Ltda, subsidiária da empresa norte-americana Champion Papers Incorporation. Iniciou suas atividades em 1960 com a produção exclusivamente de celulose de fibra curta, depois de ter adquirido a empresa Panamericana Têxtil S.A (SP);⁽³³⁾

(ii) A empresa Manville, subsidiária da empresa norte-americana Manville Corporation. Foi constituída em 1958, após a aquisição da "Companhia de papel Itajaí" (SC).

Tabela 3 Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais da indústria. 1957-1961 (t/dia).

SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL		
	FL(a)	FC(b)	ÍND. 1956=100	CFL	CFC PAPEL
Integrada					
Klabin	250	-	580	227	- 305
Suzano	-	180	140	-	600 233
Sião	-	-	147	-	- 283
Ripasa	-	-	33	-	- -
Champion	-	240	-	-	- -
Manville	-	-	35	-	- -
Rigesa	-	-	82	-	- -
Não-Integrada (p)					
Papirus	-	-	21	-	- -
Pirahy	-	-	44	-	- 200
Sta Therezinha	-	-	24	-	- 86

Notas: (a) Fibra Longa; (b) Fibra Curta
Fontes: Centro de Doc. e Memória de Klabin (1990);
BNDE (1965).

A capacidade de produção de papel nos líderes empresariais da indústria aumentou em três vezes entre 1956 e 1961 (ver tabela 1 e tabela 3). Destaca-se o grupo Klabin que duplicou sua capacidade de produção de celulose de fibra longa e triplicou sua produção de papel. A capacidade de produção de celulose de fibra curta aumentou de 30 t/dia em 1956 a 420 t/dia em 1961. Especial destaque para a empresa Champion que apostou

firme na produção de celulose de eucalipto e foi a primeira a

(33) A Panamericana Têxtil (SP) havia se beneficiado do maior empréstimo outorgado pelo BNDES no período 1955-1965. O financiamento alcançou 1,1 milhão de dólares e foi contratado em 1958 com o fim de implantar uma fábrica de celulose que foi concluída em 1959 (BNDES, 1991:5).

exportar papel fabricado integralmente com essa celulose em inícios dos anos 60. De fato as empresas líderes constituídas até o final dos anos 50 responderam em 1989 por 45% e 52% das produções nacionais de papel e celulose.

(c) A indústria produtora de bens de capital para a produção de papel e celulose surge e se mantém até hoje sob hegemonia do capital estrangeiro. Este controla o processo de geração e difusão de inovações tecnológicas na indústria de celulose e papel. No período, instalou-se a primeira e, até agora, maior empresa produtora de máquinas e equipamentos para o setor, a VOITH S.A. subsidiária da J. M. Voith GmbH da Alemanha.⁽³⁴⁾

Papel essencial das políticas públicas na configuração da indústria integrada.

Neste período, (57-61), estruturou-se no país um modelo de industrialização com forte intervenção do Estado na distribuição de incentivos à acumulação privada, e na arbitragem entre os blocos de capital nacional e estrangeiros. Em relação à indústria de papel e celulose, as políticas tiveram como propósito fundamental o fortalecimento da indústria integrada, e a confirmação do predomínio do empresariado nacional previamente organizado.

Os principais mecanismos de política utilizados no período para o estímulo ao investimento privado na indústria, foram:

(a) A lei aduaneira de 1957 e a política cambial, significaram para a indústria de papel e celulose assegurar a sua rentabilidade.

⁽³⁴⁾ Desde sua fundação até hoje, essa empresa tem fornecido máquinas e equipamentos responsáveis por 50% da capacidade produtiva instalada na indústria (Soares, 1990).

(b) Acesso a créditos de longo prazo,⁽⁹⁷⁾ com baixas taxas de juros e generosos períodos de carência e de pagamentos. A indústria de papel e celulose recebeu do BNDES entre 1957 e 1962 um volume total de recursos treze vezes maior que o recebido entre 1952 e 1956 (Lessa, 1983). Do financiamento total outorgado pelo BNDES ao setor no período 1957-1961 (US\$ 7,5 milhões), quase 70% concentrou-se nos grupos Suzano e Simão e na Cia. Panamericana Têxtil (adquirida pela empresa Champion) (BNDES, 1991: Anexo 3: 90-104).

2.2 A constituição do Complexo Florestal: 1962-1991.

2.2.1 Condições que permitiram uma determinada articulação entre atividades industriais e agrárias (florestais): a década de 60.

O período é marcado, em geral, por uma forte crise econômica. As taxas médias de crescimento anual da indústria de papel e celulose, caíram de 9,1% entre 1957-1962 para 6,3% entre 1962-1967, reduzindo-se os graus de utilização da capacidade de produção instalada (Suzigan e Bonelli, 1974). Foi só no final dos anos 60 que se iniciou um processo de recuperação acelerada da economia, o chamado "milagre brasileiro". Nele a indústria de celulose e papel apresentou uma recuperação de sua taxa média de crescimento anual de 6,3% entre 1962 e 1967 a 7,1% entre 1967 e 1972 (Suzigan, 1974). Aproveitando a capacidade ociosa do parque industrial, a produção de papel passa de quase um a 1,5 milhões de t/ano entre 1968 e 1973, e a produção de celulose aumenta de 370.000 para 664.000 t/ano, entre 1965 e 1970.⁽⁹⁸⁾

(97) Diferentemente de outras indústrias no setor de papel e celulose o papel do capital externo não pode ser considerado crucial. O chamado setor de indústria de base captou no período 1957-1961, um volume total de recursos externos (entre investimentos diretos e financiamentos) de US\$ 1,018 milhões. Destes a indústria automobilística e a siderurgia absorveram 90%. Na indústria de papel e celulose foram aplicados somente US\$ 62,1 milhões, apenas 6% do total (Lessa, 1983).

(98) ANFPC. Relatório Estatístico, SP, 1990

A Organização Empresarial da Indústria.

A organização empresarial da indústria de papel e celulose é caracterizada, já nos anos 60, por um pequeno grupo de grandes empresas liderando mercados oligopólicos ainda pouco diversificados. Adicionalmente comprova-se a existência de grande número de empresas de pequeno e médio porte nos segmentos de produção de pastas de madeira e de papéis para embalagens. Das 63 fábricas de celulose e pastas existentes em 1967 apenas seis tinham uma capacidade instalada superior às 100 t/dia concentrando 56% da capacidade desse parque industrial. Na produção de papel, de 155 empresas registradas, somente 13 possuíam escalas de produção superiores a 50 t/dia, e eram responsáveis por 43% da capacidade total instalada (Leone, 1968).

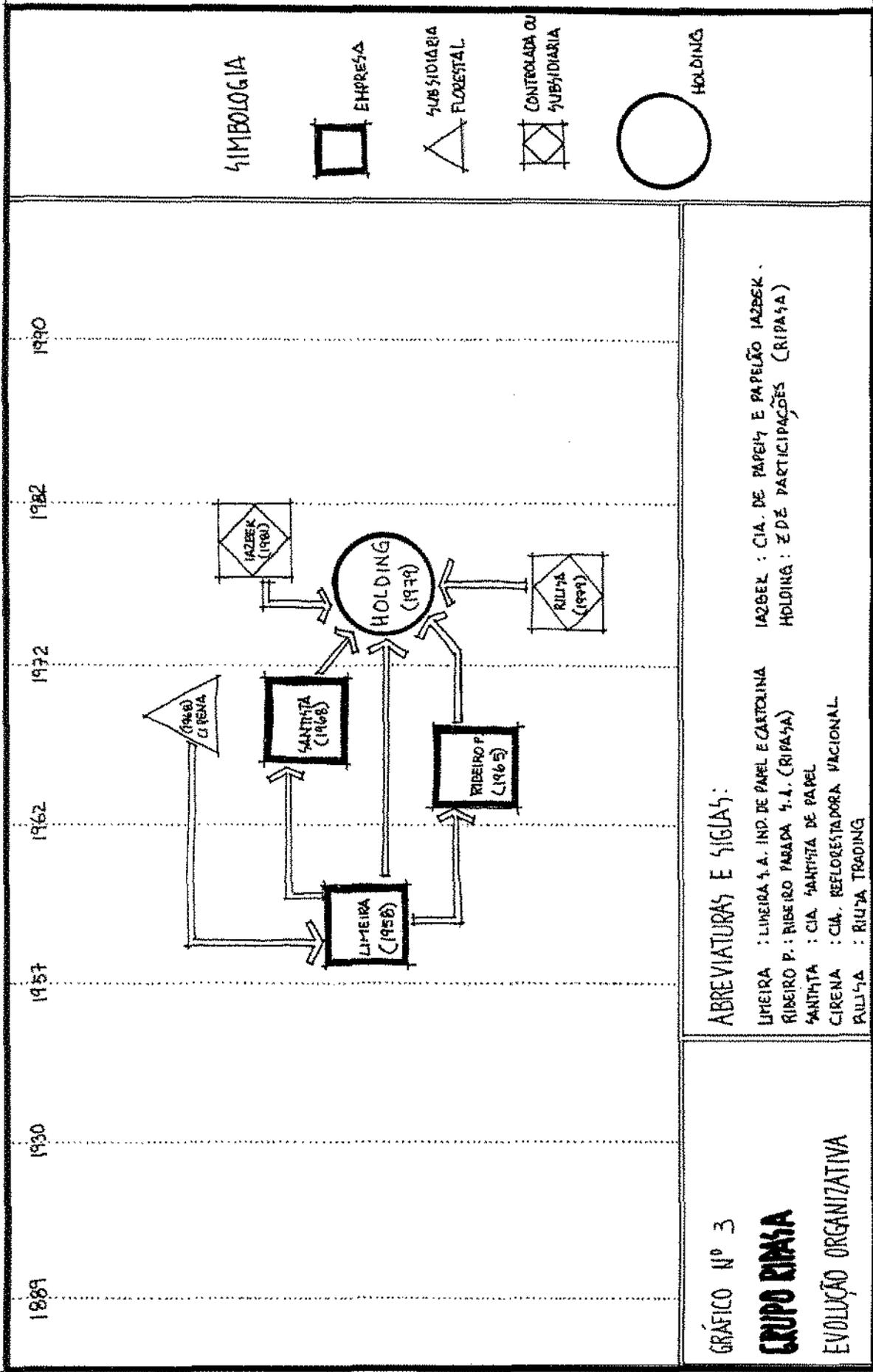
Os grupos empresariais líderes da indústria integrada confirmaram sua hegemonia. Seu crescimento baseou-se, principalmente, na aquisição de empresas com dificuldades financeiras.

(a) O Grupo Klabin expandiu muito pouco sua capacidade de produção. Adquiriu em 1964 a Fábrica de Papel Piracicaba, e criou em 1967 a empresa Papelão Ondulado do Nordeste S.A.(PE);

(b) O grupo Suzano é o único grupo que realizou uma extraordinária ampliação da sua capacidade produtiva ao instalar em Suzano (SP) uma nova fábrica de celulose;

(c) O grupo Ripasa é o exemplo típico do grupo configurado neste período através unicamente de aquisições de empresas existentes. Em 1965 compraram a empresa Ribeiro Parada S.A (SP), mudando sua razão social para Ripasa. Também assumiram em 1968 o controle acionário da Companhia Santista de Papel (SP). (Ver gráfico 3. Evolução organizativa do grupo Ripasa, 1958-1990).

(d) A empresa Champion. Ela entra em 1966 na produção de



papel, no segmento de papéis para imprimir e escrever.⁽⁸⁷⁾

Para 1970 a relação entre fibra longa e fibra curta na produção nacional de celulose inverteu-se em relação a 1950. A fibra longa passou de 96% a 42% e em consequência a fibra curta elevou-se de 4% a 58% da produção nacional em 1970 (Zaeyen, 1986:4). Essa mudança radical está na base da evolução da indústria e da configuração do Complexo Florestal.⁽⁸⁸⁾

O fato mais importante na evolução dos líderes empresariais no período é a expansão das capacidades de produção de celulose de fibra curta. Esta última triplica-se em relação a 1961 (de 420 a 1.308 t/dia). Destacam-se os grupos Suzano (contribuiu com 42% da ampliação total) e a empresa Champion. Também merece destaque a integração vertical do grupo Simão; ele entra na produção de celulose de fibra curta.

Tabela 4 Evolução da capacidade de produção dos líderes empresariais da indústria, 1962-1971 (t/dia).

SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL			ÍND. 1961=100	
	FL(a)	FC(b)	CFL	CFC	PAPEL		
Integrada							
Klabin	326	100	668	130	-	115	
Suzano	-	550	306	-	306	219	
Simão	-	115	174	-	-	118	
Ripasa	-	48	80	-	-	242	
Champion	-	454	50	-	189	-	
Manville	68	-	79	-	-	226	
Rigesa	18	42	100	-	-	122	
Não-integrada (p)							
Papirus	-	-	31	-	-	148	
Pirahy	-	-	61	-	-	139	
Sta Therezinha	-	-	16	-	-	67	

Notas: (a) Fibra Longa; (b) Fibra Curta

Fontes: Leone (1966); Celulose & Papel (1985-90);

Feffer (1991); ANFPC, Relatórios Est. 1966-71; BNDE (1965); BNDES (1991).

⁽⁸⁷⁾ "A Champion, foi instalada inicialmente só para produzir celulose de eucalipto. Num determinado momento um cliente não pagou a conta, a fábrica de papel Petrópolis (RJ)... a Champion tirou sua máquina de papel e a instalaram em Mogi (SP)... Depois outro cliente não pagou a conta, a Cia Mineira de Papéis, segunda máquina... assim foi como eles entraram na produção de papéis. Entrevista dada por José Carlos Leone, Leone Consultoria Industrial Ltda. Rio de Janeiro, 06/09/1991, datilografada.

⁽⁸⁸⁾ A celulose de fibra longa utiliza coníferas que são árvores de crescimento muito lento, chegando a demorar mais de 40 anos para estarem prontas para corte. "Os países onde as condições naturais existiam mas que não contavam com reservas nativas, caso desejassem montar seu parque industrial produtor de celulose, tinham que enfrentar o longo tempo necessário à formação das reservas florestais, num investimento de longa maturação" (BNDES, 1991:7)

Neste período surge a primeira empresa de grande porte para a produção de celulose de mercado (celulose de fibra curta) visando a exportação. Em 1966 fundou-se a Borregaard S.A.(RS), subsidiária de uma firma norueguesa, que implantou uma fábrica com capacidade de 500 t/dia de celulose de fibra curta de eucalipto.⁽⁴¹⁾

Tabela 5 Reflorestamentos implantados pela indústria por gênero. 1966-1970

GÊNERO	ANTERIOR A 1966	PERÍODO 1966-70	ÍNDICE 1966=100
Eucaliptus	16.618	19.455	117
Pinus	9.892	46.712	472
Outros	9.724	6.276	64
Total	36.234	72.443	200

Fonte: ANFPC Relatório Estat. 1989.

Entre 1966 e 1970 surgiu, sob o estímulo de uma legislação de incentivos fiscais, um novo e expressivo segmento empresarial que impulsionou o reflorestamento. Foram inicialmente inúmeras pequenas e médias empresas motivadas mais pelo objetivo

de recuperar parcelas do imposto de renda do que com fins propriamente produtivos.⁽⁴²⁾

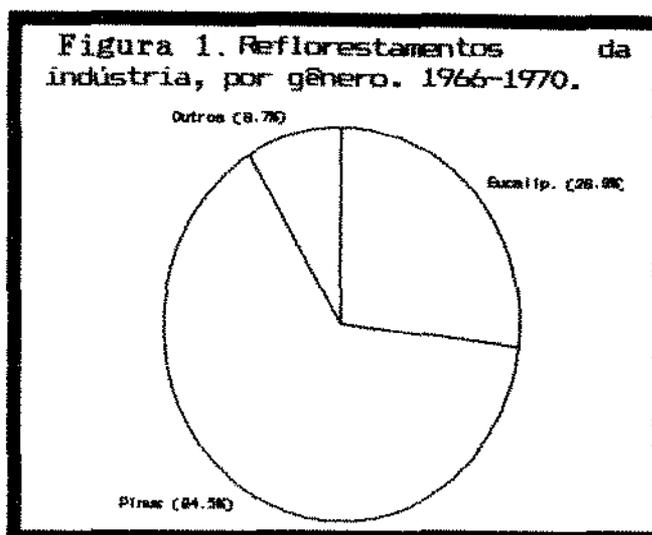
A indústria de papel e celulose implantou em forma direta, até 1966, apenas 36.000 ha de reflorestamentos.⁽⁴³⁾ Antes dessa data, não existiam empresas florestais; a indústria adquiria madeira principalmente através da contratação de empreiteiras

⁽⁴¹⁾ A fábrica foi inaugurada em 1972, e em 1982 seu controle acionário foi adquirido do BNDES pelo grupo Klabin (Holding KIV- Klabin, Iochpe, Votorantia). Essa empresa teve uma importante influência na criação posterior, nos anos 70, de um segmento do Complexo Florestal produtor de celulose de mercado.

⁽⁴²⁾ No movimento empresarial estimulado pela Lei 5.106 (que regulamentou incentivos fiscais para o reflorestamento) os propósitos especulativos predominaram em relação a propósitos de caráter produtivo. IPEA. Relatório sobre a situação dos projetos da Lei 5.106. Brasília, Convênio FFAP/PPF, 1979.

⁽⁴³⁾ As 500.000 ha que tinham sido reflorestadas no país, antes de 1966, foram implantadas quase totalmente em terras de domínio público e através de órgãos de governo ou empresas estatais. A maioria com fins energéticos para o funcionamento da rede ferroviária e da indústria siderúrgica (Bacha, 1991).

Em apenas 4 anos, a indústria reflorestou o dobro (72.443 ha) do que tinha implantado antes de 1966 (ver tabela 5). Ainda assim, isso representou somente 14% da área total reflorestada no país entre 1967 e 1970 (522.000 ha) (IBDF).



Os primeiros projetos incentivados foram na sua maioria com pinus (65% do total). A área reflorestada com pinus quase quintuplicou. Só em São Paulo foram implantadas 300.000 ha com pinus (57% do reflorestamento total do país), sem ter um destino produtivo viável. Isso mostra uma escassa participação da indústria neste primeiro impulso do reflorestamento incentivado, e as incertezas que ainda existiam sobre o reflorestamento em larga escala do eucalipto.

Mais de 80% dos reflorestamentos implantados pela indústria, entre 1966 e 1970, foram realizados com incentivos fiscais. Isso mostra o papel crucial desempenhado pelos incentivos fiscais na configuração da base florestal do Complexo.

Tabela 6 Reflorestamentos implantados pela indústria, segundo origem dos recursos. 1966-1970 (ha)

RECURSOS	ANTERIOR A 1966	PERÍODO 1966-70	ÍNDICE 1966=100
Incentivados	1.642	58.713	360
Próprios	34.234	13.730	40
Total	36.234	72.443	200

Fonte: ANFPC Relatório Estat. 1989.

No bojo dos incentivos ao reflorestamento surgiu o embrião empresarial que viabilizaria, nos anos 70, a criação de um segmento produtor de celulose de mercado.

(a) A Companhia Florestal Monte Dourado. Fundada em 1967

pelo empresário norte-americano Daniel Ludwig; que adquiriu as empresas proprietárias da área do Jari (PA). Sua finalidade era um projeto de reflorestamento, associado posteriormente a uma fábrica de celulose.⁽⁶⁴⁾

(b) Aracruz Florestal. Fundada em 1967, como uma empresa de prestação de serviços na área de reflorestamento.

(c) Florestas Rio Doce. Empresa controlada pela Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) foi constituída em 1967. Numa primeira etapa, iniciou plantando pinus; no entanto, a partir de 1969 passou a plantar exclusivamente eucalipto.⁽⁶⁵⁾

Os incentivos também estimularam a integração de capitais e a entrada no reflorestamento de grandes grupos econômicos de outras áreas de atividade econômica. Essa entrada em boa parte dos casos não foi com fins produtivos.⁽⁶⁶⁾ Porém, alguns desses grupos terminaram entrando na produção de celulose e papel ao final da década de 80. Um caso ilustrativo é o do grupo Bamerindus (capital financeiro), que na segunda metade dos anos 80 iniciou projetos de reflorestamento no Paraná, e em 1992 está entrando no mercado de papéis com a empresa Impacel.⁽⁶⁷⁾

⁽⁶⁴⁾ Essa empresa foi nacionalizada em 1982 e adquirida por uma associação entre 23 grupos empresariais nacionais com o maciço apoio do Banco do Brasil. MONTE Dourado: o progresso na Amazônia. Revista Celulose e Papel, S.P., No 9, p. 20-23, mar/abr 1987.

⁽⁶⁵⁾ A empresa tinha uma expressiva participação acionária do Banco do Brasil. REFLORESTAMENTO com pinheiro e eucalipto para implantação de uma fábrica de celulose e papel em Minas Gerais. Revista da Madeira, No XX, p. 240, dez. 1971.

⁽⁶⁶⁾ "Há fortes indicações de que a inserção produtiva desses capitais era ainda no final dos anos 70 muito pequena; e que atuavam muito mais no nível especulativo do que na produção propriamente dita, seja ela industrial ou agrícola. Geralmente, o pé que têm na atividade agropecuária é mais para abater impostos e para "fazer caixa" com os financiamentos privilegiados... Esses grupos vêm para a agricultura porque ela apresenta um atrativo adicional, os favores do Estado." (Grazianno da Silva, J. 1992:23).

⁽⁶⁷⁾ "A Lei de incentivos fiscais viria a dar contribuição decisiva para que o conglomerado paranaense formasse uma reserva florestal de 40.000 ha. LANCHINI, C. O Papel do Sul. Investimentos garantem a competitividade. Gazeta Mercantil, SP 10/12/1991. Relatório da Gazeta Mercantil.

Um novo sistema de representação dos interesses: o movimento associativo de caráter econômico.

A partir de 1964, o regime militar promoveu um conjunto de reformas institucionais na economia que procuraram dar um novo fôlego ao modelo de industrialização seguido desde o final dos anos 50. Entretanto, mais do que isso, nesse período ocorreu uma profunda mudança no caráter da burocracia estatal e das elites empresariais.⁽⁶⁸⁾ Isso provocou o revigoramento das associações de interesses preexistentes e que estavam adormecidas até então. Adicionalmente criou-se um clima propício para a proliferação de organizações de caráter civil, de direito privado, associação voluntária e relativamente autônomas do Estado.

O movimento associativo de caráter econômico rompeu com os limites setoriais e territoriais impostos pelo sistema sindical. Este último, embora sobreviva até hoje, começou a se esvaziar e tendeu a ficar como um sistema apenas formal de representação dos interesses empresariais. Foi a partir desse momento que uma nova estrutura de organização da representação de interesses, baseada no predomínio das associações econômicas, assumiu a representação real desses interesses. Uma característica nova e fundamental desse sistema foi a multiafiliação das empresas do Complexo em diversas organizações de interesses.

A reativação das associações de interesses privados do Complexo Florestal inicia-se em 1965 com a transformação da Seção paulista da ANFP na Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose (APFPC). A ANFP, com sede no Rio de Janeiro, mudou em 1968 sua razão social para Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC). No entanto, a APFPC exerceu desde sua origem a representação dos interesses da indústria ao nível

⁽⁶⁸⁾ CARDOSO de Mello, J.M. Anotações de aula. Instituto de Economia UNICAMP, set. 1990, manuscrito.

nacional.⁽⁶⁹⁾ Finalmente, em 1971 a sede da ANFFC foi transferida para São Paulo ficando sob o controle dos mesmos interesses que dirigiam a APFFC. Mostra disso é a fusão na prática de ambas associações, que desde então compartilharam de fato uma mesma diretoria, o local físico da sede e até os mesmos funcionários administrativos.

Em 1967 é fundada a Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel (ABTCP). Entidade de caráter técnico, surgiu com o propósito de promover o intercâmbio de experiências e conhecimentos nos diversos segmentos que compõem o setor de celulose e papel. A ABTCP afilia empresas produtoras de celulose e papel, fornecedores de equipamentos e insumos, consultoras de engenharia e de serviços, e institutos de pesquisa. A ABTCP é controlada pelos principais grupos empresariais paulistas.⁽⁷⁰⁾ Uma de suas principais funções reais é servir de um canal a mais na vinculação entre a ANFFC com diversas agências governamentais, através da organização de eventos como: congressos, seminários, mesas-redondas etc.⁽⁷¹⁾

Na área florestal a primeira organização de interesses que se fundou foi a Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), em 1957. No começo ela reuniu interesses acadêmicos e organizações preservacionistas da sociedade civil. A partir dos anos 70 é integrada por todas as associações de interesses privados

(69) "A APFFC por sua força assumiu na prática o papel da associação nacional... inclusive os relatórios nacionais nessa época eram feitos pela paulista, da qual eu era presidente. O grupo do Rio era muito fraco, muito pequeno e a ANFFC não funcionava. Depois de um certo tempo (em 1971) eu consegui autorização para transferir para São Paulo a sede nacional. A partir desse momento foi que a ANFFC começou a crescer e assumiu a representação nacional e a paulista ficou restrita às reivindicações das quatro ou cinco fábricas paulistas." Entrevista dada por Horácio Cherkassky, Presidente da ANFFC; Vice-Presidente da SBS; Vice-Presidente da CIESP; Representante do SIP e; Diretor Financeiro do grupo Klabin. São Paulo 06/11/1991, datilografada.

(70) Como uma amostra disso, a Diretoria Executiva da ABTCP em 1987 era totalmente integrada por representantes do grupo Siazão e da empresa Champion. REVISTA CELULOSE E PAPEL Ano III, No 9 mar/abr 1987

(71) A ABTCP já realizou 24 Congressos Anuais de Celulose e Papel, além de inúmeros seminários e mesas-redondas em forma conjunta com o BNDES. ABTCP em ação. Serviço de associados. SP Ano I:1, set. 1991.

vinculadas à área florestal, seja na exploração de florestas nativas ou no reflorestamento, e institutos de pesquisa.⁽⁷²⁾

O segmento empresarial de reflorestadores independentes que surgiu em razão dos incentivos fiscais, organizou sua primeira associação de interesses em 1967, a Associação Brasileira de Reflorestamento (ABR). Ela reuniu empresas reflorestadoras, produtoras de celulose e papel e de chapas de fibra de madeira, principalmente do Estado de São Paulo. Essa Associação converteu-se pouco depois na Associação Paulista de Reflorestadores (APR). Entre os fundadores da APR destacam-se os grupos Suzano, Simão e a empresa Champion. Os interesses dos grandes grupos empresariais paulistas da indústria de papel e celulose assumiram o controle da representação dos interesses dos reflorestadores.

Políticas Públicas: reformas institucionais e a constituição do Complexo Florestal.

O regime militar trouxe uma mudança significativa nas políticas de incentivo à formação de capital (barateamento do custo do capital para o empresário). Até 1964, as políticas de incentivos foram baseadas na sobrevalorização cambial, através do uso de taxas de câmbio múltiplas, combinadas com controles de importações (Suzigan e Bonelli, 1974). A partir de 1966 a política industrial passou a ter como objetivo primordial o estímulo ao investimento na indústria. Para isso os principais instrumentos são incentivos de caráter fiscal (Suzigan, 1978:48).

⁽⁷²⁾ Em 1990 a SBS era presidida por um representante do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e seu primeiro vice-presidente era o presidente da ANFPC, SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA. A sociedade brasileira e seu patrimônio florestal, S.P., 1990.

Um renovado modelo Institucional para o setor florestal

O primeiro modelo institucional florestal surgiu com a criação do "Serviço Florestal do Brasil" (1921). Contudo, somente em 1934 criou-se o primeiro Código Florestal do país, que vigorou até 1965. Para administrar esse Código fundou-se, em 1941, o Instituto Nacional do Pinho (INP) (Bacha, 1991).⁽⁷³⁾ Na década de 40, o Serviço Florestal e o INP realizaram experiências de reflorestamento com pinho em terras públicas.⁽⁷⁴⁾ Entretanto, a principal preocupação do INP foi a regulamentação da exploração da madeira e a fixação de cotas para exportação.⁽⁷⁵⁾

Pode-se afirmar que até a década de 60 as instituições do setor florestal e as atividades de reflorestamento tiveram pouca vinculação com a indústria de papel e celulose.

Nos anos 60 criou-se um novo modelo institucional para o setor florestal. Ele possibilitou uma mais estreita articulação entre as atividades de reflorestamento e a indústria. Os principais elementos desse novo modelo eram:

(a) O estabelecimento em 1965 de um novo Código Florestal (Lei No 4.771). A principal inovação desse Código foi uma política de incentivos e isenções fiscais para empresas que promovessem o reflorestamento homogêneo.⁽⁷⁶⁾

⁽⁷³⁾ O INP possuía poderes quase autônomos para estabelecer preços, salários e cotas, distribuir crédito e regular o comércio exterior. Era financiado através de um imposto obrigatório sobre produção e exportações (Schmitter, 1971:126).

⁽⁷⁴⁾ Entrevista dada por Roberto de Melo Alvarenga, Secretário Executivo da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS). São Paulo, Junho de 1991, datilografada.

⁽⁷⁵⁾ Segundo os criadores do INP era necessário agir pois, dado o rápido crescimento do comércio internacional, "a fome de madeira era aguda" (Gualberto, 1948:18).

⁽⁷⁶⁾ No artigo 38 do Código está presente a isenção "a qualquer tributação sendo que a sua instalação também não poderia elevar, para efeito tributário, o valor das terras em que se encontrar. Da mesma forma não (continua...)

(b) A Lei 5.106 de 02/09/66, que regulamentou os incentivos fiscais ao reflorestamento. Ela permitiu à pessoas físicas abaterem da renda bruta as importâncias efetivamente aplicadas na atividade florestal no ano base da tributação. As pessoas jurídicas conforme essa lei podiam abater até 50% do imposto de renda devido (Bacha, 1991).

(c) Criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), mediante o Decreto Lei 289, de 29/02/67. Surgiu como uma autarquia integrante da administração descentralizada do Ministério de Agricultura, incumbido de "formular, orientar, coordenar e executar a política florestal do país..." (Mendes Galvão, 1985).

Em 1970 a Lei 5.106 sofreu uma mudança importante através do Decreto-Lei 1.134. Este último introduziu uma modalidade particular de organização empresarial para realizar as atividades de reflorestamento, as chamadas "Sociedades em Conta de Participação" (SCP)⁽⁷⁷⁾

A pesquisa florestal foi organizada na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP). A principal instituição desse esquema foi o Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF). Fundado em 1968, como um órgão de geração e difusão tecnológica, visou quase que exclusivamente a obtenção de aumentos na produtividade em plantações de eucalipto com fins comerciais. A pesquisa foi totalmente financiada com fundos públicos, num esquema que

⁽⁷⁶⁾ (...continuação)

seriam considerados tributáveis "o valor dos produtos florestais obtidos em florestas plantadas, por quem as houver formado" (parágrafo 1 do artigo 30 do Código Florestal).

⁽⁷⁷⁾ Essa modalidade empresarial permitia reunir varios contribuintes para participar num mesmo projeto de reflorestamento. Facultava-se a aplicação de recursos previstos pela dedução de valores do IR em "projetos de desenvolvimento florestal, opcionalmente sob a forma de participação societária não acionária em projetos de pluriparticipação" (item II do parágrafo 1 do DL 1.134). Para uma discussão do tema ver Belik, W. Agroindústria Processadora e Política Econômica, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, 1992, (Tese de doutoramento em elaboração).

passava pelas empresas industriais que utilizavam o eucalipto como matéria-prima. Estas transferiam para o IPEF uma parte dos incentivos fiscais recebidos. Assim tinham total controle sobre as prioridades e resultados da pesquisa florestal.⁽⁷⁸⁾

Política industrial.

Os fatos relevantes no período foram: a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), no Ministério da Indústria e Comércio (MIC); e uma mudança significativa no apoio financeiro do BNDES à iniciativa privada.

Criada em 1964 a CDI converteu-se dois anos depois (ao estabelecer e administrar os primeiros incentivos fiscais à indústria), no centro do aparelho institucional formulador e executor das políticas industriais (Lessa, 1983).⁽⁷⁹⁾ O CDI criou em 1974 uma Comissão Executiva do Programa Nacional de Papel para coordenar esse programa setorial considerado prioritário (Suzigan *et alii*, 1978:21).

Tabela 7 Principais operações aprovadas pelo BNDES para o setor. 1962-1971 (000 US\$)

SEGMENTOS DO COMPLEXO	PERÍODO 1962-1971	(%)
Integrada		
Klabin	18.779	10
Suzano	21.265	12
Simão	16.296	9
Ripasa	11.386	6
Rigesa	108.495	60
Não-Integrada (p)		
Papius	3.788	2
St Therezinha	1.538	1
Subtotal (a)	181.547	100
Tot. Set. (b)	378.841	
a/b (%)	48	

Fonte: BNDES(1991) Anexo 3, p.90-104

O financiamento para o setor saltou de 7,5 a 378 milhões de

⁽⁷⁸⁾ BELIK, W. Política de financiamento ao Complexo Papel e Celulose. Relatório de Pesquisa. Fecamp. Convênio Fundação Florestal do Estado de São Paulo. Campinas, 1991, mimeo.

⁽⁷⁹⁾ A política industrial, a partir de então, passou a ter como objetivo primordial o estímulo ao investimento na indústria. A CDI cabia "definir a política de desenvolvimento industrial; selecionar os setores industriais prioritários, de acordo com a evolução da economia e com a programação global do governo (...)" (Suzigan *et alii*, 1978:20).

dólares de 1957-61 a 1962-71 (ver tabela 7). Todos os grupos empresariais líderes do Complexo aparecem sendo financiados pelo BNDES,⁽⁸⁰⁾ e absorveram a metade do financiamento outorgado ao setor. Cabe destacar o financiamento outorgado à empresa Rigesa através de um acordo AID-BNDES de 1965. Esta empresa construiu uma fábrica de celulose e papel (SC) e firmou-se como uma das empresas líderes da indústria integrada. Além do financiamento, o BNDES inicia neste período uma participação acionária direta em projetos de celulose e papel. Em 1967 o Banco adquiriu uma participação acionária na Borregard S.A. (RS). Essa participação só foi possível por uma permissão especial da Presidência da República em virtude do projeto ser controlado por uma empresa estrangeira.⁽⁸¹⁾

2.2.2 A configuração do Complexo Florestal: década de setenta.

O período 1970-1980 é caracterizado por uma estreita articulação entre as atividades florestais e industriais, e pelo maior ciclo de investimento na história dessa indústria.⁽⁸²⁾ Isso resultou na expansão e modernização da indústria integrada, na implantação de um novo segmento industrial produtor de celulose de mercado, e na acentuação da oligopolização dos seus mercados.

Entre 1974-1980, a produção de celulose e de papel aumentou

⁽⁸⁰⁾ Até 1964 mais de 90% dos recursos do BNDES foram dirigidos ao investimento público. Após essa data, os investimentos no setor privado passaram de representar 6% a 33% do financiamento total do Banco. Essa participação do financiamento privado não para mais de crescer e alcança 90% no final da década de 70 (Najberg, 1989:18). A partir de 1968 o BNDES passou a dar prioridade para os projetos do setor papel e celulose. De uma participação de 0,5% no total dos valores financiados pelo Banco em 1955-1965, o setor passou rapidamente a 5% entre 1966 e 1973 (BNDES, 1991:13).

⁽⁸¹⁾ Entrevista dada por Frederico Kautz, Assessor da Presidência do BNDES, 24/06/1991, datilografada.

⁽⁸²⁾ Cerca de dois terços (2/3) da capacidade produtiva instalada na produção de celulose e papel em 1989, foi implantada na década de 70 (Soares, 1990).

em proporções de 1,6 e 2,1 vezes respectivamente. No final do período as exportações começam a ter uma função relevante na dinâmica do Complexo. Elas passaram de 42 a 274 milhões de dólares entre 1977 e 1979 alcançando, neste último ano, o primeiro saldo positivo no seu balanço comercial.⁽⁸³⁾

Organização Empresarial do Complexo.

Tabela 8 Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais do Complexo. 1972-1981. (t/dia).

SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL ÍNDICE 71=100			
	FL	FC	PAPEL	CFL	CFC	PAPEL
Integrada						
Klabin	860	248	1823	264	250	273
Suzano	-	900	931	-	189	304
Simão	-	450	766	-	391	440
Ripasa	-	600	710	-	1250	888
Champion	-	600	540	-	132	1080
Manville	390	-	415	574	-	525
Rigesa	320	-	560	1778	-	560
Não-Integrada (p)						
Papirus	-	-	206	-	-	665
Pirahy	-	-	151	-	-	248
Sta Therezinha	-	-	179	-	-	1119
Não-Integrada (c)						
Aracruz	-	1160	-	-	-	-
Cenibra	-	750	-	-	-	-

Fontes: Leone (1966); Celulose & Papel 1985-90; Feffer (1991); ANFPC, Relatórios Est. 1966-71; BNDE (1965); BNDES (1991).

A partir de 1974 há uma enorme expansão e modernização na indústria integrada. Esta última alcançou sua auto-suficiência no fornecimento de celulose e aprofundou a segmentação nos mercados de papéis, todos eles com perfis oligopólicos.

A capacidade instalada de produção de papel nos líderes empresariais do Complexo quadruplicou-se nos anos 70 (de 1.565 a 6.281 t/dia, ver tabela 4 e tabela 8).

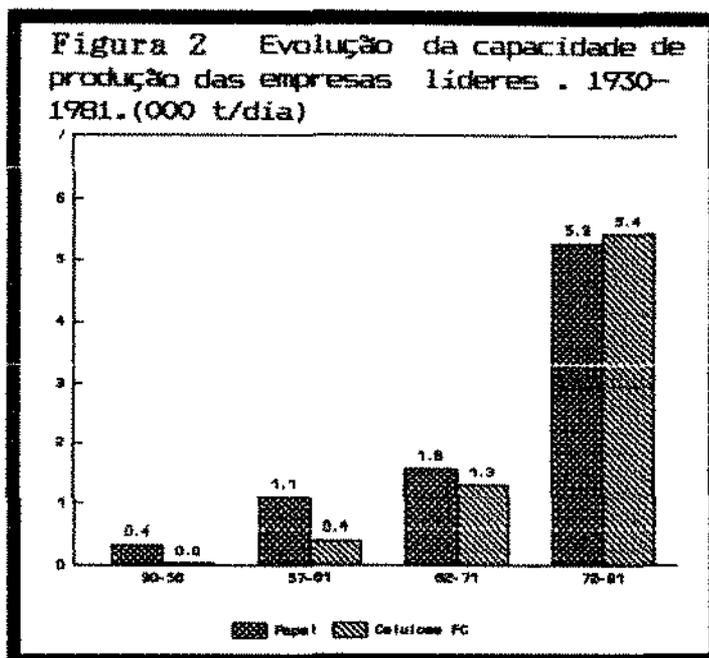
Ampliou-se significativamente o segmento de mercado de papéis para imprimir e escrever. Nele especializaram-se os principais grupos paulistas (Suzano, Simão e Ripasa).

No segmento de produção de celulose de fibra curta a

(83) ANFPC-ABECEL. Anais do segundo Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. II ENPAPEL, São Paulo, 20 a 21 de agosto de 1987.

capacidade produtiva aumentou também quatro vezes (1.309 a 5.428 t/dia). Na capacidade total instalada de celulose de fibra curta nos anos 70 está somada a empresa Borregard (720 t/dia) que entrou em operação em 1972 (ela não aparece na tabela 8). Para frisar o tamanho dos novos empreendimentos de celulose de mercado, basta observar que unicamente a empresa Aracruz instalou uma capacidade de produção igual ao total da capacidade existente no país em 1971.

A capacidade instalada de papel nos líderes empresariais representou em 1982 55% do total do parque industrial do país (Leone, 1982), e quase 70% da capacidade de produção nacional de celulose. Em determinados segmentos de mercado essas proporções são maiores; em papéis de imprimir e escrever as empresas líderes concentraram 80% da capacidade de produção nacional; e na celulose de fibra curta mais de 90% da capacidade nacional.



Entre 1956 e fins dos anos 70 verifica-se a permanência de cinco empresas entre as sete maiores do país: Klabin, Suzano, Simão, Rigesa e Champion. O grupo Klabin como o líder absoluto durante todo o período, e a Champion como a de mais rápida evolução, passando da sétima à terceira posição entre 1967 e 1981 (Zaeyen, 1986)

Os principais fatos da evolução organizativa e produtiva das empresas líderes da indústria integrada durante a década de

70, mostram-se a seguir:

(a) O grupo Klabin modernizou e quase triplicou sua capacidade de produção de celulose de fibra curta na IKPC. Embora atue em praticamente todos os mercados do Complexo, o grupo aumentou sua especialização relativa na produção de embalagens.⁽⁸⁴⁾

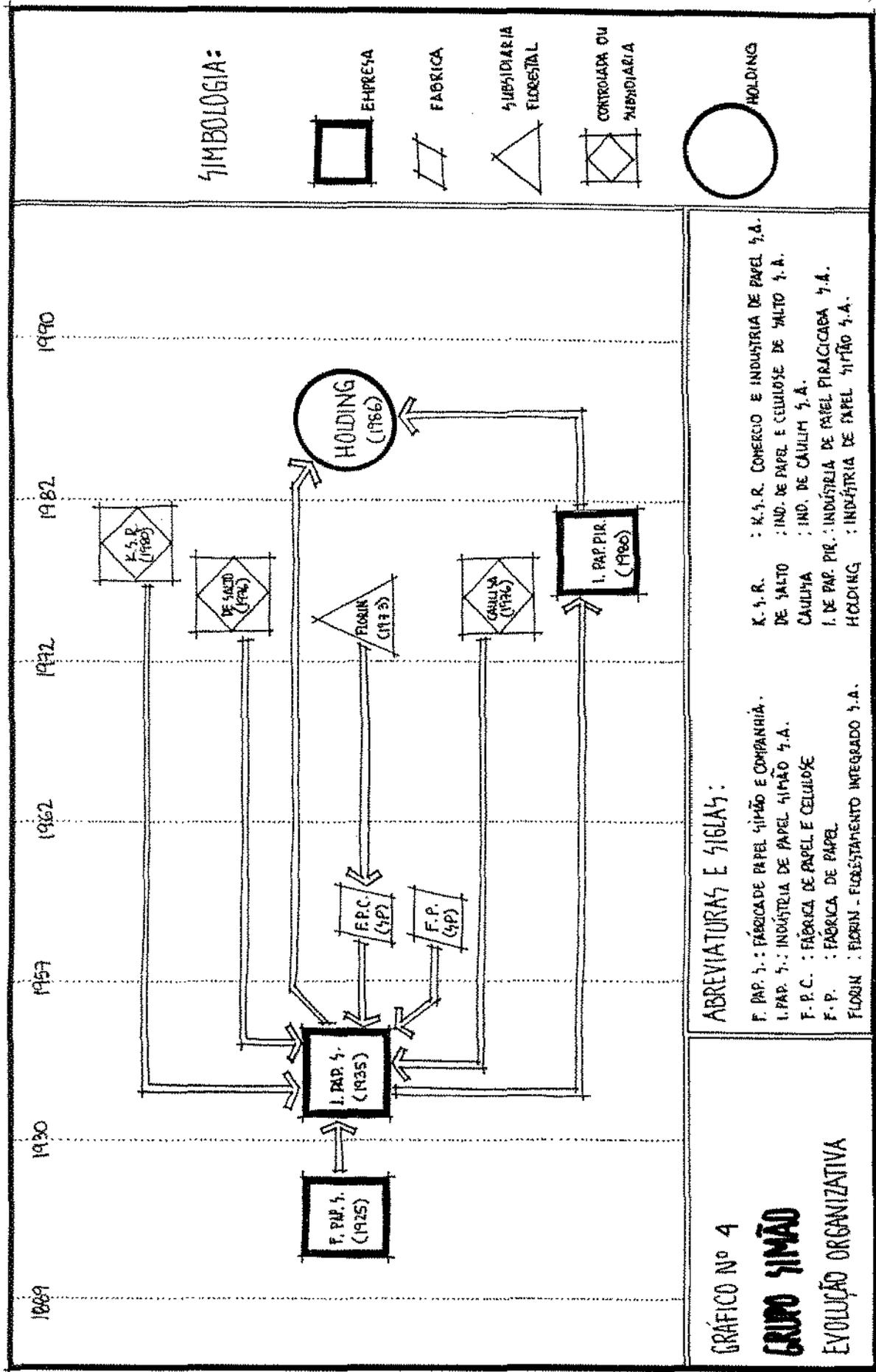
(b) O grupo Suzano ampliou sua capacidade de produção de celulose de fibra curta e assumiu a liderança nesse segmento. No entanto, foi no papel que teve sua maior expansão ao triplicar sua capacidade total de produção, e definiu a sua especialização relativa na produção de papéis para imprimir e escrever.

(c) O grupo Simão estruturou no período sua capacidade de produção de celulose de fibra curta (quadruplicou sua capacidade). No segmento de papel sua estratégia foi a aquisição de empresas já estabelecidas no mercado. Em 1976 adquiriu o controle acionário da Indústria de Papel e Celulose de Salto S.A.⁽⁸⁵⁾ Também adquiriu em 1980 a Indústria de Papel Piracicaba (que duplicou a capacidade de produção de papel do grupo), e marcou sua especialização na produção de papéis para imprimir e escrever. (Ver gráfico 4. Evolução organizativa do grupo Simão. 1925-1990).

(d) O grupo Ripasa instalou no período sua capacidade de produção de celulose de fibra curta, aumentando-a extraordinariamente de 48 a 600 t/dia. A capacidade de produção de papel também teve um aumento significativo (quase nove vezes) especializando-se na produção de papéis para imprimir e escrever.

⁽⁸⁴⁾ Entre 1975 e 1979, o grupo elevou a sua capacidade de produção de celulose de 660 a 1.000 t/dia. (Leone, 1982). Em 1978 alcançou uma produção de embalagens de 400.000 t (34% da produção nacional). ANFPC. Relatório Estatístico. S.P., 1990.

⁽⁸⁵⁾ Nessa empresa associou-se ao grupo francês Arjomari-Prieux, e iniciou a produção de papéis especiais (papéis fiduciários e de segurança).



SIMBOLOGIA:

-  EMPRESA
-  FABRICA
-  SUBSIDIARIA FLORESTAL
-  CONTROLADA OU SUBSIDIARIA
-  HOLDING

ABREVIATURAS E SIGLAS:

- F. PAP. S. : FABRICA DE PAPEL SIMÃO E COMPANHIA.
- I. PAP. S. : INDUSTRIA DE PAPEL SIMÃO S.A.
- F. P. C. : FABRICA DE PAPEL E CELULOSE
- F. P. : FABRICA DE PAPEL
- FLORESIN : FLORESTAMENTO INTEGRADO S.A.
- K. S. R. : K. S. R. COMERCIO E INDUSTRIA DE PAPEL S.A.
- DE SALT : IND. DE PAPEL E CELULOSE DE SALT S.A.
- CAULIÇA : IND. DE CAULIM S.A.
- I. DE PAP. PIR. : INDUSTRIA DE PAPEL PIRACICADA S.A.
- HOLDING : INDUSTRIA DE PAPEL SIMÃO S.A.

GRÁFICO Nº 4

GRUPO SIMÃO

EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA

(f) A empresa Champion Papel e Celulose S.A. entrou na produção em larga escala de papéis para imprimir e escrever, e ampliou sua capacidade de produção de papel de 50 a 540 t/dia.

(g) Rigesa, Celulose, Papel e Embalagens Ltda. integrou-se com a atividade florestal no período. Elevou sua capacidade de produção de 18 a 320 t/dia de celulose de fibra curta. Também quintuplicou sua capacidade de produção de papel especializando-se no mercado de embalagens.

Na década dos 70 também consolidaram-se as empresas líderes da indústria não-integrada de papel, embora numa situação de marcada subordinação em mercados oligopólicos liderados pela indústria integrada.

(a) Papirus Indústria de Papel S.A.(SP) Em 1972 instalou uma fábrica para a produção de cartões para embalagens e cartolinas;

(b) Cia. Industrial de Papel Pirahy. Duplicou sua capacidade de produção de papel, iniciando sua especialização relativa na fabricação de papéis finos;

(c) Fábrica de Papel Santa Therezinha em 1978 ampliou a capacidade de produção de sua fábrica em Bragança (SP).

A indústria não-integrada produtora de celulose de mercado surgiu oligopolizada, com quatro grandes empresas. A composição do capital social dessas empresas teve uma participação decisiva do Estado (através do BNDES) e do capital estrangeiro.

(a) Empresa Borregard S.A. Fundada em 1967 com participação acionária do BNDES, sua fábrica entrou em operação em 1972. Seu desempenho durante os anos 70 esteve marcado por diversos problemas e instabilidade financeira que fez com que em 1978 ficasse sob o controle do BNDES;

(b) Aracruz Celulose S.A.(ES) Em 1978 entrou em operação a maior fábrica de produção de celulose de fibra curta do país (1.160 t/dia). Ela representou 25% da capacidade nacional de produção de celulose de fibra curta.

(c) Celulose Nipo-Brasileira S.A (CENIBRA). A empresa é fundada em 1973 como uma joint-venture entre a CVRD e um consórcio formado pelos 18 maiores produtores japoneses de papel.

(d) Companhia Florestal Monte Dourado. Ainda sob o controle do empresário Daniel Ludwig, a partir de 1975 iniciou os trâmites para a importação do Japão de uma fábrica para a produção de celulose de fibra curta.

A indústria produtora de bens de capital para a indústria de papel e celulose, surgiu sob controle absoluto do capital estrangeiro. Tanto na composição do capital social das empresas, como na realização da pesquisa industrial e desenvolvimento tecnológico. O processo inovativo, que na indústria de celulose e papel é quase totalmente incorporado nos equipamentos, ficou assim desvinculado da dinâmica da indústria nacional. As principais empresas transnacionais que se instalaram no país são:

(a) A Kamyrr do Brasil (PR). Instalou-se em 1978 como uma filial de uma empresa sueca da mesma denominação. Produz equipamento para a fabricação de celulose.

(b) Beloit-Rauma Industrial Ltda.(SP). Subsidiária da empresa norte-americana Beloit Corporation, instalou-se no país em 1978. A empresa fabrica máquinas de papel.⁽⁸⁴⁾

(c) Sunds Defibrator. Subsidiária de uma empresa sueca, especializa-se na fabricação de equipamentos para produção de celulose e para pastas de alto rendimento.

⁽⁸⁴⁾ Em 1991 a empresa Reuma desligou-se da sociedade, e a sua razão social passou para Beloit Industrial Ltda. Entrevista dada por Otton J. Bertolini, Diretor Industrial da Beloit Industrial Ltda, 11/07/1991. Datilografada.

Neste período confirma-se a hegemonia do capital nacional na organização empresarial do Complexo Florestal, apesar de haver-se triplicado o total de investimentos estrangeiros entre 1974 e 1979, em relação ao total registrado até 1973. O capital estrangeiro que entrou nesse período (US\$ 253 milhões) representa a metade do total de investimentos estrangeiros registrados na indústria até 1985.⁽⁸⁷⁾ Cerca de 70% desse investimento se fez em sociedade com capital nacional na implantação do segmento industrial de celulose de mercado (Aracruz e Cenibra). Os restantes 30% foram reinversão de empresas da indústria integrada (Champion, Rigesa, Manville) (BNDES, 1984).

Até 1974 houve uma expansão acelerada e anárquica de um segmento empresarial florestal que executou um grande número de pequenos projetos dispersos por todo o país. Entre 1971 e 1974, sob o amparo do Decreto Lei 1.134, a área reflorestada total no país foi de 1.170 milhares de ha (o dobro da área reflorestada entre 1967 e 1970) (Bacha, 1991). Foi no início dos 70 que constituíram-se a quase totalidade das 1.336 firmas de reflorestamento registradas até 1981, quase todas empresas "independentes", vale dizer, sem vinculações organizativas com a indústria. Em uma amostra das 99 maiores empresas detentoras de áreas reflorestadas, entre 1971 e 1982, só 35 delas foram classificadas como empresas verticalizadas, 18 pertencentes à indústria de celulose e papel (Prado, 1986).

O processo de subordinação da atividade de reflorestamento homogêneo à indústria de papel e celulose ocorreu na década de 70. Esse processo iniciou-se com a criação de subsidiárias florestais por parte das empresas líderes e completou-se no final da década, quando a indústria torna-se proprietária da maior parte dos reflorestamentos previamente implantados pelas empresas

⁽⁸⁷⁾ ANFPC-ARECEL. Anais do segundo Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. São Paulo, 20 a 21 de agosto de 1987.

independentes.

Tabela 9 Reflorestamentos implantados pela indústria, por gênero. (ha).

GÊNERO	PERÍODO 1971-80	ÍNDICE 1970=100
Eucaliptus	230.366	638
Pinus	244.511	432
Outros	12.238	76
Total	487.115	450

Fonte: ANFPC Rel. Estat. 1989.

No período 1971-74, a indústria de papel e celulose triplicou a extensão de reflorestamentos realizados (158.000 ha) em relação a 1967-70. Ainda assim manteve uma discreta participação, de apenas 13%, no total de área reflorestada no país nesse período (ANFPC-ABECEL, 1987:58).

A formação de uma expressiva base florestal, fator crucial para a expansão da indústria, teve realmente seus determinantes no período que vai de 1974 a 1980. É a partir de 1974 que deu-se a maior expansão das áreas de reflorestamento, desta vez com projetos de maior escala (acima das 1.000 ha). Entre 1975 e 1980 foi reflorestada no país uma área de 2.100 milhares de ha, da qual 15,6% (229.115 ha) foram plantados diretamente pela indústria de papel e celulose.

Tabela 10 Reflorestamentos implantados pela indústria, segundo origem dos recursos. (ha)

RECURSOS	PERÍODO 1971-80	ÍNDICE 1970=100
Incentivados	386.862	640
Próprios	100.253	207
Total	487.115	450

Fonte: ANFPC Relatório Estat. 1989.

O impacto da política de incentivos fiscais fica claro, ao observar-se que pelo menos 80% dos reflorestamentos implantados pela indústria, foram 100% financiados com os incentivos, (ver tabela 10).

Em suma, no período 1971-1982 foi reflorestada no país um área total de 3.448,5 milhares de ha executada por 1.336 firmas através de quase 3.000 projetos. A

principal característica desse processo foi o contraste na relação

entre a quantidade de firmas envolvidas e as áreas reflorestadas: 60.4% do total das firmas (807) plantaram apenas 4.7% do total de área reflorestada (162.000 ha), enquanto que apenas 4.5% do número total de 60 firmas executaram 56% do total de área plantada (1.920.000 ha). Essa composição levou a que uma significativa proporção da área reflorestada foi totalmente perdida para propósitos comerciais.

A indústria de papel e celulose somente implantou em forma direta 487.115 ha, vale dizer, 85% da área total reflorestada no país foi plantada por empresas independentes (Prado, 1986). No entanto, a base florestal da indústria é muito maior à área que reflorestou em forma direta. Somente o segmento produtor de celulose de mercado possui nos 80 uma área reflorestada de 400.000 ha, quase equivalente à área reflorestada por toda a indústria durante os 70.^(**)

Consolidação de um sistema de representação dos interesses empresariais no Complexo Florestal.

Na década de 70 a expansão e diversificação da indústria, junto a mudanças na gestão das políticas públicas, provocaram uma crise no sistema sindical de representação dos interesses empresariais, o qual perde progressivamente legitimidade perante seus afiliados. Simultaneamente ganha espaço um sistema paralelo de representação de interesses através das associações de caráter econômico. A brecha entre o sistema formal (sindical) e o sistema real (associacionismo econômico), de representação dos interesses aprofunda-se com o processo de modernização da indústria.

A ANFPC fortaleceu-se e assumiu o monopólio da representação dos interesses empresariais tanto agrários como industriais que se articulam no Complexo Florestal. Para tanto

^(**) ABCECEL, Relatório Estatístico, RJ, 1988, p. 3.

foi essencial o reconhecimento oficial recebido pela ANFPC de parte do Estado, como o interlocutor selecionado para participar na formulação e execução de políticas públicas. No interior da ANFPC é nítido o controle exercido pelos interesses dos principais grupos empresariais paulistas, com especial destaque à liderança assumida pelo grupo Klabin.

Todas as principais empresas dos diversos segmentos do Complexo Florestal afiliam-se à ANFPC, embora a maioria não veja seus interesses específicos fielmente representados por ela. O processo de diferenciação produtiva derivado da modernização provocou também uma diferenciação nos interesses dos diversos segmentos do Complexo. A ANFPC tentou atender essa diversificação criando internamente 20 grupos de trabalho (GT) para tratar tanto assuntos comuns a todos, ou específicos a determinados segmentos do Complexo.⁽⁸⁹⁾ Um dos que tratam de assuntos comuns é o GT-3 "Relações com Órgãos do Governo" que forma parte do esquema de lobby da associação. Em 1991 os oito integrantes do GT-3 eram representantes dos grupos empresariais Klabin, Suzano, Simão e Ripasa, e da empresa Champion.

A criação dos GT na ANFPC foi insuficiente para preencher o vácuo de representação sentido por diversos grupos de interesse. Essa insatisfação originou a criação de outras associações de interesses em alguns segmentos do Complexo. Antes de mais nada é preciso frisar que essas novas associações não atentaram contra o monopólio da representação exercido pela ANFPC, como se procurará mostrar no capítulo III, seção 3.3 deste trabalho.

No segmento de mercado do papelão ondulado (para a

⁽⁸⁹⁾ Há grupos de trabalho para tratar questões dos segmentos de papel para embalagens, papéis higiênicos e absorventes, reciclagem, e reflorestamento. Entre os grupos de trabalho de assuntos comuns estão: de divulgação, de planejamento, normas e estatísticas, de crédito, de energia, etc. A quase totalidade dos grupos de trabalho da ANFPC sempre foi coordenada por representantes dos líderes empresariais do Complexo, particularmente da indústria integrada. REVISTA CELULOSE E PAPEL, Ano I, No 0, dez 1984.

fabricação de embalagens) fundou-se a Associação Brasileira do Papelão Ondulado (ABPO). Essa associação pretende representar os interesses de inúmeras pequenas e médias empresas que existem nesse segmento de mercado.⁽⁹⁰⁾ As limitações dessa representação ficam evidentes ao observar que 75% da produção desse mercado concentra-se em apenas três empresas (Klabin, Rigesa e Manville), cujos interesses são bem representados pela ANFPC.

O segmento produtor de celulose de mercado criou em 1976 a Associação Brasileira de Exportadores de Celulose (ABECEL). Embora afiliadas à ANFPC, as empresas desse segmento tinham alguns interesses divergentes com os fabricantes de papel no mercado interno, pelo qual desconfiavam da representação exercida por essa associação. Contudo, essas empresas continuaram afiliadas à ANFPC e tiveram de sujeitar-se a sua representação, entre outra razões, porque o Estado não lhes reconheceu representação própria.

Os interesses empresariais florestais criaram uma organização para sua representação em nível nacional, a Associação Brasileira das Empresas Florestais (ARBRA). Essa associação com sede em Brasília era uma espécie de federação das associações estaduais, que visava representar os interesses das empresas florestais "independentes", procurando livrar-se da interferência da indústria. Isso não impediu que a ANFPC assumisse finalmente a representação desses interesses, como se mostra a seguir na seção 3.2.1 do capítulo III.

⁽⁹⁰⁾ Uma parte da produção de papelão está vinculada à fabricação de pasta mecânica de madeira, tradicionalmente produzida por um grande número de pequenas empresas nos Estados do Paraná e Santa Catarina. Em 1987 existia um total de 106 empresas fabricantes de pasta mecânica, não obstante, duas delas (Klabin e Pisa) concentravam mais de 40% da capacidade instalada de produção de pastas.

Principais políticas públicas relacionadas com o Complexo Florestal.

A indústria de papel e celulose é uma das que melhor se adequou aos novos objetivos de uma nova política industrial definida no início dos anos 70. Essa política dedicava especial atenção à área de insumos básicos e ao fortalecimento da empresa privada nacional (Suzigan e Bonelli, 1974).

Em relação à produção de papel e celulose o CDI-MIC, em 1972, condicionou o outorgamento de quaisquer tipo de incentivos fiscais e financeiros à adoção de escalas mínimas de produção.^(*) Ou seja, as fábricas a serem instaladas deviam ter tamanhos mínimos de 1.000 t/dia para celulose, 300 t/dia para papel de imprensa e 200 t/dia para papel Kraft. Considerando que das 63 fábricas de celulose existentes em 1967 apenas seis tinham capacidade maior que 100 t/dia, a escala exigida para a celulose foi fixada de forma impossível de ser alcançada (Zaeyen, 1986). Essa política criou barreiras à entrada na indústria de papel e celulose de caráter institucional.

A partir de 1974, no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), os objetivos da política eram de preencher as lacunas da indústria de insumos básicos mediante a formação de grandes grupos empresariais nacionais. Para isso considerava-se indispensável o apoio do capital estrangeiro e a participação direta do Estado (Lessa, 1978).

Com o objetivo de desenvolver a indústria de papel e celulose foi elaborado, em 1974, o I Programa Nacional de Papel e

(*) Os incentivos administrados pelo CDI nessa época eram: isenção do imposto de importações, do IPI e ICM aos bens de capital; crédito à compra e depreciação acelerada sobre os bens de fabricação nacional; apoio financeiro preferencial; registro de financiamento ou de investimento estrangeiro; concessão no cálculo de alíquotas aduaneiras. (Suzigan e Bonelli, 1974).

Celulose (I PNPC). Esse Programa visava alcançar, em 1980, a auto-suficiência nacional tanto em papel como em celulose. Como meta de longo prazo incorporou-se um Programa Especial de Exportação que objetivava aumentar as exportações de celulose, de forma a alcançar 20 milhões de t a partir de 1983. (BNDE, 1976:4). Na execução do Programa investiram-se US\$ 2.760 milhões.

O PNPC também condicionou a concessão de incentivos, tanto para a implantação de fábricas como para a ampliação das existentes, à comprovação prévia do suprimento de madeira. O Programa pretendia que a indústria passasse gradativamente a implantar 200.000 ha até 1982 (BNDE, 1976:8).

O pilar fundamental na execução do I PNPC foi o Sistema BNDES⁽⁹²⁾ através de mecanismos como: crédito subsidiado de longo prazo; a participação direta no capital das empresas; e programas adicionais para a capitalização das empresas privadas nacionais.⁽⁹³⁾ A maioria dos líderes empresariais do Complexo receberam simultaneamente do BNDES: financiamento direto subsidiado, participação acionária do BNDESpar até 50% do capital, crédito do FINAME para aquisição de equipamentos nacionais, aval para importação de equipamentos, e financiamento a acionistas (Najberg, 1989).

Tabela 11 I Programa Nacional de Papel e Celulose. (000 t)

Produto	Metas 1980	Produção Efetiva
PAPEL	3.680	3.362
de imprensa	550	105
de imp. e esc.	950	871
para emb.	1.300	1.600
outros papéis	880	786
CELULOSE	4.200	2.873
merc. interno	2.200	2.070
merc. externo	2.000	803

Fonte: ANFPC, 1988.

(92) "Sua atuação é de tal modo importante, dado o volume de recursos a seu cargo, que efetivamente o BNDE define e executa a política industrial no caso de alguns setores industriais" (Suzigan, 1978:23)

(93) Em 1974 o BNDES criou três subsidiárias: a EMBRAMEC (para empresas de bens de capital), a FIBASE (para empresas de insumos básicos) e a IBRASA (outros setores), as quais se fundiram na BNOESpar em 1982.

A partir de 1974 o BNDES executou uma política de empréstimos com correção prefixada em 20% ao ano.⁽⁷⁴⁾

O BNDES direcionou seus recursos sob o ângulo dos grupos empresariais e não dos projetos específicos (BNDES, 1991:27). O volume de recursos aprovado para o setor passou de US\$ 378 milhões entre 1962-71 a quase US\$ 2 bilhões entre 1972-81, (ver tabela 7 e tabela 12). É importante destacar que os líderes empresariais receberam 65% do total de aprovações para o setor, e que dois grupos

empresariais (Aracruz e Klabin) concentraram quase 60% do financiamento total aprovado para os líderes empresariais.

Através desses financiamentos os líderes receberam verdadeiras doações patrimoniais. Na indústria de papel e celulose, calcula-se que 72% das liberações totais de recursos do BNDES⁽⁷⁵⁾ transformaram-se em doações patrimoniais sobre o principal (relação entre benefícios e liberações). No grau de concentração por empresa dos benefícios concedidos pelo BNDES, essa indústria ficou em segundo lugar (só atrás da petroquímica). Dos cinco projetos que mais concentraram benefícios dois pertencem ao setor (Najberg, 1989). Através das transferências patrimoniais o sistema BNDES teve um papel determinante no

Tabela 12 Principais operações aprovadas pelo BNDES. (000 US\$)

SEGMENTOS DO COMPLEXO	PERÍODO 1972-1981	ESTRUTURA (%)
Integrada.....	350.571.....	29,5
Klabin	263.419	22,2
Suzano	46.646	3,9
Simão	15.642	1,3
Ripasa	24.864	2,1
Não-Integrada (p).....	44.901.....	3,7
Papirus	39.771	3,3
Pirahy	5.130	0,4
Não-Integrada (c).....	789.454.....	66,8
Aracruz	431.095	36,4
Denibra	158.359	13,4
Monte Dourado	200.000	17,0
Subtotal(a)	1184.926	100,0
Aprv.Set.(b)	1844.700	
a/b (%)	65	

Fonte: BNDES(1991) Anexo 3,p.90-104

(74) Num contexto no qual a inflação saltou de 29,5% a.a. entre 1973-75 para 40% a.a. entre 1976-78, e posteriormente a mais de 100% a.a. em 1980.

(75) Considerando a totalidade de operações realizadas no âmbito do DL 1452/76.(Najberg, 1989).

"destino" da organização empresarial. De fato as empresas de papel e celulose tiveram a mais alta relação entre benefício recebido e o crescimento do seu patrimônio líquido (120,9%) num grupo das 25 maiores empresas contempladas (Najberg, 1989). Entre 1974 e 1978 foram aprovados 139 reivindicações do setor (dos quais 76% entre 74-76), numa média de duas a quatro operações por empresa (BNDES, 1991:30).

A participação direta do BNDES no capital das empresas da indústria cumpriu, também, um papel determinante na configuração da sua organização empresarial, particularmente na viabilização da indústria não-integrada de celulose de mercado.⁽⁹⁶⁾

Na política florestal houve uma reformulação completa na concessão dos incentivos fiscais ao reflorestamento, através do Decreto Lei 1.376 (12/12/1974). O objetivo dessa reformulação era centralizar no Ministério da Fazenda a distribuição de incentivos para pessoas jurídicas entre setores e regiões do país (Bacha, 1991). A partir de 1975 todos os projetos de reflorestamento deviam ter a aprovação do IBDF dentro de uma quota preestabelecida de incentivos para o fundo Fiset-R. Com isso aumentaram-se as possibilidades de influência de um Complexo já poderosamente representado na distribuição dos benefícios fiscais.

O esquema de pesquisa florestal concentrou-se no IPEF até comprovar a viabilidade da utilização comercial em larga escala do eucalipto. Já em meados dos anos 70 as empresas montaram seus próprios órgãos de pesquisa florestal, e esvaziaram o papel anteriormente cumprido pelo IPEF. No entanto, a pesquisa continuou sendo financiada quase totalmente com recursos

⁽⁹⁶⁾ Embora o BNDES admita que todos os grandes grupos empresariais da indústria foram contemplados com o apoio da FIRAGE desde 1975, não coloca esses dados à disposição do público.

públicos. A distribuição do financiamento público para as empresas líderes converteu-se num importante fator de concorrência nos mercados de celulose e papel.

Atrelado ao I PNPC, o IPT criou um Centro Técnico de Papel e Celulose (CTPC), para pesquisar alguns aspectos ainda obscuros na fabricação de papel, utilizando integralmente celulose de eucalipto. Com o CTPC, o IPT contribuiu no reconhecimento internacional da utilização técnica da celulose de fibra curta, e realizou experiências com novos métodos de fabricação de pastas de madeira de alto rendimento (CMTF).⁽⁷⁷⁾

2.2.3 O Complexo Florestal na crise econômica dos 80.

Na década de 80 a economia brasileira atravessou uma profunda crise que se iniciou com o rompimento do seu padrão de financiamento externo e culminou na falência das finanças públicas. Nesse período atravessou-se situações de forte recessão e um quadro inflacionário crônico que afetou sensivelmente o investimento e o desempenho produtivo em geral.

O setor de papel e celulose atravessou a "sofrível" década de 80 com um invejável crescimento médio de 4,8% a.a. em boa medida determinado pelo crescimento da demanda externa.⁽⁷⁸⁾ A produção de papel aumentou de 3,3 a 4,7 milhões de t (42%) entre 1980 e 1990. Nesse mesmo período a produção de celulose de fibra curta passou de 2,1 para 2,7 milhões de t (29%). O valor total das exportações de papel e celulose que em 1978 era de US\$ 110 milhões passou rapidamente a US\$ 765 milhões em 1984, e chegou a

⁽⁷⁷⁾ Entrevista dada por Amantino Ramos de Freitas, Diretor do CTPC-IPT e presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura. São Paulo, julho de 1991, datilografada.

⁽⁷⁸⁾ No entanto, nem todos os segmentos de papéis foram tão bem, principalmente os ligados ao mercado doméstico. O segmento de papelão ondulado, por exemplo, teve vários anos nos quais a capacidade ociosa das fábricas beirou os 50% da capacidade instalada. GAZETA MERCANTIL. S. P., 07/12/1989, p. 10.

US\$ 1,4 bilhão em 1988.⁽⁹⁹⁾ O saldo comercial do setor (exportações menos importações) é positivo desde 1980.⁽¹⁰⁰⁾

As empresas de papel e celulose registraram uma das maiores rentabilidades entre os setores produtivos no final dos anos 80. Em 1988, sua relação entre lucro líquido e patrimônio líquido foi de 14,2%, só perdendo para as instituições financeiras.⁽¹⁰¹⁾ Nos primeiros anos de 80 o investimento foi de caráter defensivo concentrando-se na racionalização da capacidade produtiva existente. As empresas de papel e celulose trabalharam a plena capacidade desde 1984, quando recuperaram-se após a recessão dos anos anteriores. A partir de 1989 iniciou-se um outro ciclo de investimentos maciços na expansão da capacidade de produção instalada tanto de papel como de celulose.

A segmentação dos mercados e a organização empresarial.

Na década de 70 iniciou-se um processo de segmentação dos mercados de papéis com os líderes empresariais do Complexo definindo seus perfis de especialização relativa. Nos anos 80 esse processo de diferenciação de mercados aprofundou-se, e amadureceu o perfil produtivo do Complexo Florestal. As economias de escala e a base florestal constituem importantes barreiras à entrada nessa indústria, particularmente no segmento de papéis de imprimir e escrever.

⁽⁹⁹⁾ Nesse ano as exportações de papel e de celulose quase alcançaram a cifra de 1 milhão de t cada um. Relatório Estatístico da ANFPC, 1990.

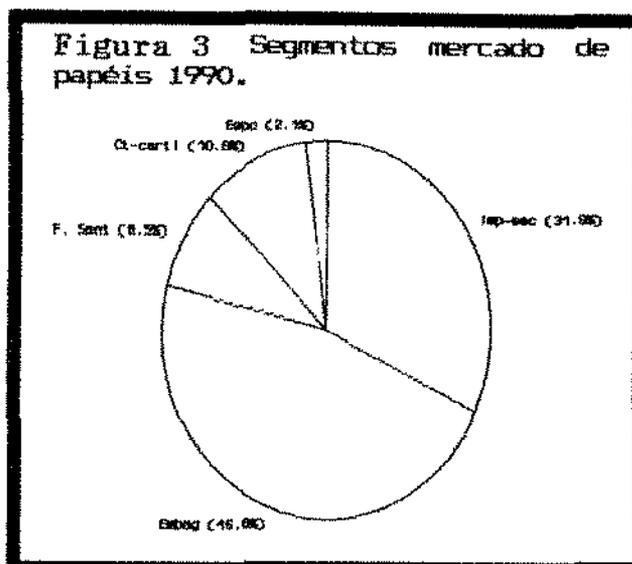
⁽¹⁰⁰⁾ O esforço exportador do setor é explicado por fatores como: (a) a entrada em operação dos projetos de celulose de mercado; (b) um movimento compensatório à desaceleração e posterior queda da demanda interna; (c) subsídios fiscais e creditícios; e (d) aumentos na produtividade.

⁽¹⁰¹⁾ EMPRESAS de papel e celulose lideram em lucros. Folha de São Paulo, S.P., 31/05/1989, p. 10, Caderno dinheiro B. Nos primeiros semestres de 1990 e 1991 as empresas de papel e celulose ocuparam o terceiro lugar nos setores de maior lucratividade. FOLHA DE SÃO PAULO, S. P., 09/09/1991, p. 1, Caderno dinheiro B.

Como se pode ver pela tabela 13, os segmentos de embalagem e de imprimir e escrever concentraram 79% da produção de papéis em 1990.

SEGMENTOS	PROD.1990	%
Impr.e Escrever	1535	32.6
Embalagem	2184	46.3
Fins Sanitários	403	8.6
Cartões-Cartol.	470	9.9
Especiais	122	2.6
Total	4715	100

Fonte:ANFPC Relat. Est. 1990.



O segmento de embalagens utiliza em maior medida celulose de fibra longa e pastas de aparas. Sua produção é menos concentrada e distribuída pelo país, refletindo a existência de mercados regionalizados, com menores barreiras à entrada que em outros segmentos. Três empresas (Klabin, Manville e Rigesa) concentraram 43,6% da produção total desse segmento em 1990.

O segmento de papéis para imprimir e escrever utiliza celulose de fibra curta branqueada. Num mercado tipicamente oligopólico, 75,4% da sua produção concentrou-se nos líderes empresariais integrados, todos localizados em São Paulo. (Ver tabela 14).

O segmento para fins sanitários (celulose de fibra longa e aparas) é mais desconcentrado que o de embalagens. Em ambos o predomínio do grupo Klabin é de cerca de um quarto da produção total.

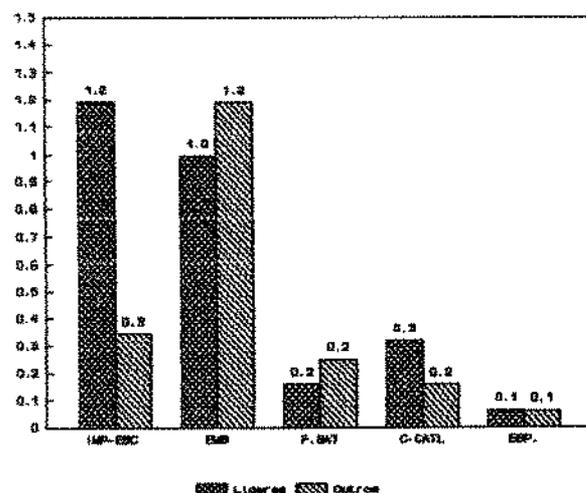
O segmento de Cartões e Cartolinas é similar e está

Tabela 14 Produção de papel dos líderes empresariais, segmento de mercado. 1990 (%)

SEGMENTOS DO COMPLEXO	IMPRIM. ESCRIV.	EMBALAG.	FINS SANITAR.	CARTÕES CARTOLI.	ESPECIAL.	TOTAL
Integrada.....	75,4...	43,6...	26,1...	53,0...	26,8...	52,9
Klabin †	11,6	23,7	24,0	0,5	9,6	17,1
Suzano	17,4	-	2,1	28,2	-	9,3
Sião	14,8	-	-	1,1	13,9	5,3
Ripasa	7,8	-	-	23,2	3,3	4,9
Champion	21,8	-	-	-	-	7,1
Manville	-	10,5	-	-	-	4,8
Rigesa	-	9,4	-	-	-	4,4
Não-integrada.....	2,2....	1,9....	12,7...	14,5...	24,0....	4,8
Papirus	-	1,1	-	14,5	-	1,9
Pirahy	2,1	-	-	-	17,8	1,1
St Therezinha	0,1	0,8	12,7	-	6,2	1,8
Outros.....	22,4...	54,5...	61,2...	32,5...	49,2...	42,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

† Inclui COPA em pap. sanit. Adquirida em agosto de 1990.
Fonte: ANPEC Relatório Estatístico 1990.

Figura 4 Produção de papéis segundo líderes empresariais e outros. 1990



associado ao de imprimir e escrever. Dois grupos empresariais (Suzano e Ripasa) concentram a metade da produção. Sua diversificação mostra uma tendência à fabricar produtos para o setor de embalagens. O segmento de papéis especiais possui inúmeros nichos de mercado em boa medida ocupados por empresas não-integradas.

No interior desses grandes mercados há ainda outros segmentos com graus ainda maiores de oligopolização. Essa segmentação está relacionada ou com características da demanda, como por exemplo a fabricação de papel higiênico de alta qualidade; ou com uma opção de oferta de concentrar-se em poucos produtos do tipo commodities, como papéis "light weight coated", offset, etc.

A produção de celulose de fibra curta de eucalipto alcança na década a proporção de 70% da produção total de celulose. A indústria integrada concentra 56% da produção, destinada ao seu consumo próprio. O segmento produtor de celulose de mercado

controla 37% da produção, e participa com 94% do total das exportações de celulose do país.

O mercado de celulose de fibra longa possui uma maior quantidade de empresas (a maioria das 191 empresas do segmento que inclui a fabricação de pastas), contudo, apenas três (Klabin, Manville e Rigesa) controlam 61% da produção. São elas mesmas que também controlam a produção de embalagens.

O grupo Klabin é o único que atua em praticamente todos os mercados. Suas atividades envolvem desde o reflorestamento à fabricação de celulose de fibra longa e fibra curta,⁽¹⁰²⁾ papéis para

impressão e embalagens, bem como conversão de papéis em produtos higiênicos descartáveis, caixas de papelão ondulado, sacos multifoliados e envelopes. Este grupo faturou no fim da década mais de um bilhão de dólares, situando-se como o maior grupo empresarial do Complexo, o 13º maior grupo privado do país, e alcançou o 71º lugar no ranking das 100 maiores empresas do mundo publicada pela revista Pulp and Paper International.

O ciclo de investimento que impulsionou os líderes empresariais na segunda metade dos 80, duplicou a capacidade de

Tabela 15 Produção de celulose dos líderes empresariais. 1990

SEGMENTOS DO COMPLEXO	PASTAS QUÍMICAS E SEMI-QUÍM.				TOTAL	
	FIBRA CURTA		FIBRA LONGA		t	%
	t	%	t	%		
Integrada.....	1539,0	56,2	723,0	61,5	2262,0	57,8
Klabin	428,0	15,6	368,0	31,3	796,0	20,3
Suzano	386,0	14,1	-	-	386,0	9,9
Sinão	188,0	6,9	2,0	0,2	190,0	4,9
Ripasa	252,0	9,2	-	-	252,0	6,4
Champion	285,0	10,4	-	-	285,0	7,3
Manville	-	-	211,0	17,9	211,0	5,4
Rigesa	-	-	142,0	12,1	142,0	3,6
Não-Integrada..	1017,0	37,1	97,0	8,3	1114,0	28,4
Aracruz	501,0	18,3	-	-	501,0	12,8
Cenibra	363,0	13,2	-	-	363,0	9,2
Monte Dourado	153,0	5,6	97,0	8,3	250,0	6,4
Outros.....	184,0	6,7	355,0	30,2	539,0	13,8
TOTAL	2740,0	100,0	1175,0	100,0	3915,0	100,0

Fonte: ANFPC Relatório Estatístico 1990.

⁽¹⁰²⁾ O grupo Klabin adquiriu do BNDES, em 1982, o controle acionário da empresa Rioceal (antiga Borregard) entrando no mercado da celulose de fibra curta (720 t/dia).

produção de celulose de fibra curta. Vale destacar as ampliações realizadas pelos grupos Suzano (projeto Bahia Sul) e Aracruz. Esses dois grupos, mais Klabin concentram já 65% da capacidade instalada total de celulose de fibra curta no país. Em 1982, 43% da capacidade de produção de celulose de fibra curta estava em São Paulo, em 1991 essa proporção diminuiu para 35%, com uma marcada tendência a uma maior desconcentração geográfica.

A capacidade de produção de papel nos líderes empresariais aumentou uma vez e meia. O grau de concentração também aumentou; os grupos Klabin, Suzano e Ripasa passaram a controlar de 55% a 62% da capacidade total entre 1981 e 1991. O segmento de papéis para imprimir e escrever foi o que mais cresceu e se concentrou.

Entre 1986 e final de 1992 (há projetos ainda em execução) a capacidade de produção do segmento de imprimir e escrever

Tabela 16 Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais do Complexo Florestal. 1982-1991 (000 t)

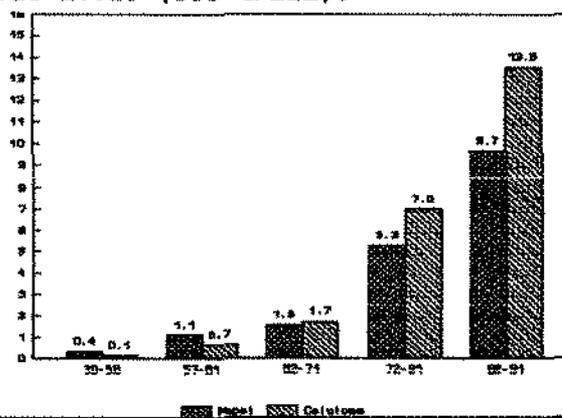
SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL	IND. 1971=100		
	FL(a)	FC(b)		CFL	CFC	PAPEL
Integrada						
Klabin	1359	1290	2682	158	133	147
Suzano	-	2720*	2135*	-	302	229
Sião	-	540	865	-	120	113
Ripasa	-	780	1150**	-	130	162
Champion	-	800	977	-	100	181
Manville	686	-	726	176	-	175
Rigesa	500	-	472	156	-	84
Não-integrada (p)						
Papirus	-	-	310	-	-	150
Pirahy	-	-	169	-	-	112
Sta Therezinha	-	-	273	-	-	153
Não-integrada (c)						
Aracruz	-	3000	-	-	259	-
Cenibra	-	1030	-	-	137	-
Monte Dourado	300	560	-	-	-	-

* : Incorpora o projeto Bahia Sul, março 1992.

** : Incorpora uma máquina de papel, fev. 1992.

Fontes: Leone:1982; Cel. E Pap. 1985-90; Feffer:1991
ANFPC, Rel. Est. 1966-71; BNDE:1965; BNDES:1991.

Figura 5 Evolução da capacidade de produção dos líderes empresariais: 1930-1991. (000 t/dia).



Entre 1986 e final de 1992 (há projetos ainda em execução)

a capacidade de produção do segmento de imprimir e escrever

aumentará em 1,8 vezes (de 5.320 a 8.431 t/dia). Dessa ampliação 87% localiza-se no Estado de São Paulo que passa a concentrar mais de 75% da capacidade instalada desse segmento no país. Além do projeto Bahia Sul que representa a entrada da CVRD (associada ao grupo Suzano) na produção de papéis, quase 40% da nova capacidade provém de duas empresas entrantes no Complexo. A empresa Impacel do grupo financeiro Bamerindus (400 t/dia PR) e a Celpav do grupo empresarial Votorantin (800 t/dia SP).

Características comuns dessas empresas entrantes, além do segmento de papel de imprimir e escrever e de pertencer a dois dos principais grupos privados do país, são haver implantado florestas nos 60 e 70 ao amparo dos incentivos fiscais, e haver

Tabela 17 Reflorestamentos realizados pela indústria por gênero. (ha)

GÊNERO	PERÍODO ÍNDICE	
	1981-89	1980=100
Eucaliptus	476.946	180
Pinus	236.331	87
Outros	23.434	82
Total	763.701	128

Fonte: ANFPC Rel. Estat. 1989.

Tabela 18 Reflorestamentos realizados pela indústria, segundo origem dos recursos (ha).

RECURSOS	PERÍODO ÍNDICE	
	1981-89	1980=100
Incentivados	329.175	74
Próprios	434.525	292
Total	763.701	128

Fonte: ANFPC Rel. Estat. 1989.

adquirido empresas de papel em leilões promovidos pelo Estado. O grupo Bamerindus, que possui 40.000 ha de reflorestamento de pinus arrematou em leilão público, em 1983, a Indústria de Papel e Celulose Arapoti S.A (Impacel-PR) confiscada pela União durante a segunda guerra mundial.⁽¹⁰³⁾ O grupo Votorantin adquiriu, em 1988, o controle acionário da Cia Guataparã de Celulose e Papel (Celpag-SP), em leilão promovido pelo BNDES.⁽¹⁰⁴⁾ Cada um desses grupos planejou investir cerca de US\$ 600 milhões nos empreendimentos.

⁽¹⁰³⁾ O PAPEL do Sul. Gazeta Mercantil, S. P., 10/12/1991, Relatório da Gazeta Mercantil.

⁽¹⁰⁴⁾ VOTORANTIN inicia investimentos para operar Guataparã em 90. Gazeta Mercantil, 18/11/1988.

Tabela 19 Área total reflorestada com eucalipto até 1990 e participação dos líderes empresariais (000 ha)

LÍDERES EMPRESARIAIS	ÁREA REFLOREST	RELAÇÃO (%)
Integrada.....	368	49,6
Klabin	107	14,4
Suzano	146	19,7
Simão	35	4,7
Ripasa	40	5,4
Champion	40	5,4
Não-Integrada (c)....	265	35,6
Aracruz	130	17,5
Cenibra	85	11,4
Monte Dourado	50	6,7
Subtotal.....	633	85,2
Outros.....	110	14,8
Total.....	743	100,0

Fontes: ABECEL. Rel. Est.1990; Feffer (1991);Gazeta Mercantil 12/10/91 p.13

Na década de 80 completou-se o processo de formação da base florestal do Complexo sob domínio quase completo dos líderes empresariais do Complexo. O reflorestamento com eucalipto tanto novos plantios como fundamentalmente reforma de plantios⁽¹⁰⁵⁾, aumentou em 1,8 vezes em relação à década anterior (de 230 a 477 milhares de ha). Até 1990 a indústria constituiu uma área total reflorestada de 1.359.490 ha; 60% da qual com eucalipto.

A área reflorestada com incentivos fiscais foi 43% do total nos 80. No total da área reflorestada pela indústria até 1989 mais de 60% foi implantada (ou reformada) com a utilização de incentivos fiscais.

Como mostra a tabela 19, os líderes empresariais do Complexo concentraram 86% da área total reflorestada com eucalipto até 1990 (633.000 ha). Para se ter uma idéia da importância da reforma de plantios (a maioria implantados por empresas "independentes") no reflorestamento dos líderes empresariais, basta observar que ela representou 53% e 33% das áreas reflorestadas nos anos 1988 e 1990.⁽¹⁰⁶⁾ Ainda nas previsões futuras da indústria a reforma de plantios aparece com

⁽¹⁰⁵⁾ Refere-se a reflorestamentos adquiridos de terceiros e reformados para aumentar sua produtividade.

⁽¹⁰⁶⁾ A empresa Bahia Sul (Suzano-CVRD) é um caso típico na qual todas suas reservas florestais (60,000 ha) foram reflorestamentos implantados por terceiros e adquiridas nos anos 80.

enorme peso. Para o período 1991-2000 as empresas projetam uma área total a reflorestar de 629.160 ha das quais 72% seria reforma de plantios (452.930 ha).⁽¹⁰⁷⁾

Finalmente, o controle do segmento produtor de celulose sobre as suas fontes de matéria-prima alcança 72% das suas necessidades totais em 1989. Sobre o restante da sua demanda (28%) as empresas ainda mantêm diversos graus de controle através de modalidades de fomento florestal. Segundo essas modalidades as empresas fornecem sementes e crédito para pequenos e médios produtores agropecuários que plantam e se comprometem a fornecer a madeira.

A consolidação do sistema de representação dos interesses empresariais.

Na década de 80 reforçou-se o sistema de representação dos interesses empresariais do Complexo Florestal configurado nos anos 70. A ANFPC exerceu o monopólio da representação desses interesses e manteve o reconhecimento outorgado pelo Estado para participar na elaboração e execução de políticas públicas. Um fato que ilustra a consolidação do monopólio da representação é o esvaziamento e posterior desativação, em 1987, da ARBRA (Associação de Reflorestadores Brasileiros). A ANFPC é também a interlocutora do Estado em questões florestais relacionadas à indústria.

De 100 empresas afiliadas em 1974, a ANFPC passa a 160 em

Tabela 20 Consumo de madeira para produção de celulose em 1989.
(000 estéreos)

GÊNERO	PRÓPRIOS	TERCEIROS	TOTAL	Part. %
Eucaliptus	12.228	6.007	18.235	55
Pinus	9.224	2.963	12.187	37
Outros	2.361	411	2.772	8
Total	23.813	9.381	33.194	100
Part %	72	28	100	

Fonte: ANFPC Relatório Estatístico 1989.

⁽¹⁰⁷⁾ ANFPC. Relatórios Estatísticos. SP, 1988 e 1990.

Tabela 21 Participação dos representantes dos líderes empresariais na composição das diretorias da ANFPC e da APFPC, 1967-1990.

CARGOS	1974		1977		1979		1982		1988		1990		
	AP	AN											
DIRETORIA													
Presidente	Kb	Kb	Kb	Kb	Kb	Kb	Kb	Kb	Rp	Kb	Rp	Kb	Rp
Vice-Pres.	ST	Kb	Sz	Kb	Sz	Sz	Rp	Sz	Pp	Kb	Pp	nd	Sm
Vice-Pres.	-	-	-	oe	Rp	Rp	nd	Ar	Sm	Rp	Sm	Rp	Rp
Vice-Pres.	-	-	-	Ar	Kb	oe	Sz	Rp	Sz	oe	Sz	ST	Sz
Vice-Pres.	-	-	-	Rc	oe	oe	Rp	oe	Ch	nd	Rp	oe	Ch
Vice-Pres.	-	-	-	oe	oe	oe	Kb	oe	oe	oe	Sz	Sz	Pp
Vice-Pres.	-	-	-	Rp	nd	Kb	oe	Kb	oe	Ar	oe	Kb	oe
1 Secret.	Sm	Sz	Kb	Sz	Kb	Sz	Pp	Sz	Sz	Sz	Kb	Kb	Rp
1 Tesour.	Ch	Ch	Ch	Ch	Ch	Ch	Ch	Ch	Ch	ST	oe	Pp	ST
LIDERES (%)													
	100	71	67	58	50	64	67	75	83	67	67	73	75

* : Proporção do total de cargos diretivos ocupados por representantes dos líderes empresariais do Complexo.

Nota : Abreviaturas e siglas. AP=APFPC; AN=ANFPC; Kb=Klabin; ST=Sta Therezinha; Sm=Sisaão; Ch=Champion; Sz=Suzano; Ar=Aracruz; Rc=Riocell; Rp=Ripasa; Pp=Papirus; oe=outras empresas; nd=não disponível.

Fontes: ANFPC, Relatórios Estatísticos 1967,1990.

1990. Além das empresas produtoras de celulose e papel, afiliam-se a ela consultoras (engenharia e projetos), produtoras de chapas de fibra, fornecedoras de bens de capital e produtos químicos, empresas reflorestadoras e até de comercialização dos produtos finais.

A despeito do reforçamento do sistema de representação, a crise econômica e o processo de diferenciação produtiva provocaram a disputa entre grupos de interesses, ao

interior do Complexo, pelo controle da ANFPC.

A disputa principal dá-se entre o grupo Klabin que controlou desde suas origens a ANFPC, e os grupos empresariais paulistas. Estes últimos reativam, em 1982, a APFPC que até então era de fato uma única organização com a ANFPC. Na verdade essa disputa não é originada em interesses contraditórios ou divergentes, mas pela seleção de prioridades e pela composição da pauta de reivindicações da ANFPC. Num período de escassez acirra-se a disputa por recursos públicos, e o controle sobre a pauta de pleitos que a ANFPC encaminha ao Estado transforma-se em suficiente motivo para lutar pelo seu controle.

Principais políticas públicas relacionadas com o Complexo Florestal.

A crise econômica que caracterizou a década de 80 levou à vigência de políticas públicas, em geral, de curto prazo e voltadas ao controle da inflação. Apesar disso, o Complexo teve um II Plano Nacional de Papel e Celulose (II PNPC) para 1987-1995, apoiado pelo MIC. Diferentemente do I PNPC, este não foi uma iniciativa do Estado, e sim da ANFPC, que levantou as intenções de investimento das empresas líderes, e conseguiu que o Estado as assumisse como metas oficiais e colaborasse na sua execução.

O II PNPC previu investimentos da ordem de US\$ 9,6 bilhões, no período 1987-1995, para aumentar a oferta de celulose até 6,6 milhões de toneladas/ano, e a de papel para 8,4 milhões de toneladas/ano, além de um incremento de áreas reflorestadas (420.000 ha). Duas são as políticas fundamentais que o Estado articulou ao redor do II PNPC, a de controle de preços interno e a de financiamento.

O papel e a celulose, considerados insumos de uso difundido, estiveram sob controle de preços por parte do Estado desde 1964. Esse controle assumiu maior importância nos períodos de aceleração inflacionária, na medida que eles participavam no cálculo dos índices oficiais da inflação. Com o aparecimento do II PNPC o MIC estabeleceu uma nova metodologia de preços "que permitiu ao setor de papel e celulose um nível de retorno que desse maior segurança para a deflagração dos investimentos programada para a expansão da oferta de produtos até 1995. A Secretária Especial de Administração de Preços (SEAP) e o Conselho Interministerial de Preços (CIP) deverão definir uma

política diferenciada para o setor".⁽¹⁰⁸⁾

Como no I PNPC, o pilar fundamental na execução do II Programa é o apoio do sistema BNDES. Entre 50% e 60% dos recursos necessários para a execução do Programa estão previstas de serem proporcionados pelo BNDES.⁽¹⁰⁹⁾

"Ao longo década de 80, o apoio do Sistema BNDES visou praticamente consolidar as empresas e/ou grupos empresariais que ajudou a fomentar, implantar e expandir na década anterior" (BNDES, 1991:36). O financiamento total outorgado pelo BNDES ao setor manteve-se igual à década de 70 (US\$ 1,8 bilhões). Os líderes empresariais, no entanto, elevaram sua participação relativa de 65% para 76% entre os anos 70 e os anos 80. O grau de concentração na distribuição desses recursos é ilustrado pelo fato que uma única empresa, a Aracruz, recebeu 37% dos financiamentos do sistema BNDES entre 1970 e 1991. Ela, e o grupo Klabin receberam juntos 57% (US\$ 1,5 bilhões) do total desse financiamento.

Tabela 22 Principais operações aprovadas pelo BNDES para o setor (000 US\$)

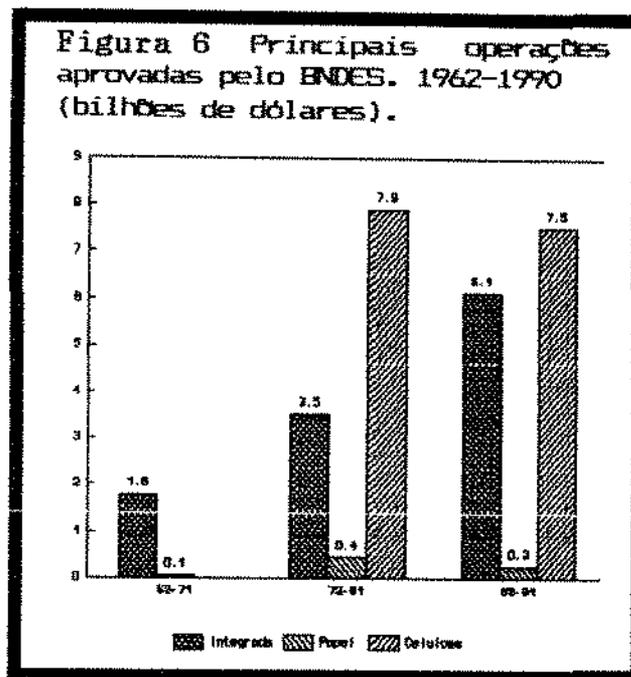
SEGMENTOS DO COMPLEXO	PERÍODO 1982-1991	ESTRUTURA (%)
Integrada.....	603.686.....	43,7
Klabin	257.439	18,7
Suzano	246.661	17,8
Simão	39.892	2,9
Ripasa	59.694	4,3
Não-Integrada (p).....	25.940.....	1,9
Papirus	24.547	1,8
Pirahy	1.423	0,1
Não-Integrada (c).....	750.738.....	54,4
Aracruz	509.712	36,9
Cenibra	6.670	0,5
Monte Dourado	234.356	17,0
Subtotal (a).....	1380.394 ...	100,0
Aprv.Set. (b)	1812.693	
a/b (%)	76	

Fonte: BNDES (1991) Anexo 3, p.90-104

⁽¹⁰⁸⁾ Declaração de Luiz André Rico Vicente, Ministro interino do MIC. Ele agregou: "é natural e legítimo que se pretenda controlar preços para conter a inflação; é fundamental, no entanto, que se promova a administração de preços à condição de eficiente instrumento de política industrial..." NOVA metodologia de preços, Gazeta Mercantil, S. P., 21/08/1987.

⁽¹⁰⁹⁾ No ano de 1990, o Sistema BNDES destinou 26% dos seus desembolsos totais ao setor de Papel e celulose (em 1989 essa proporção foi de 17%). BORGES DE CASTRO, José Pio, Vice-Presidente do BNDES. Apresentação na VII Reunião Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. S. P., 1991.

É interessante notar que a indústria integrada aumentou sua participação nos financiamentos aos líderes empresariais de 30% a 44% (de US\$ 350 a US\$ 604 milhões entre os anos 70 e os anos 80). No período entre 1957 e 1991 o Sistema BNDES aprovou financiamentos para o setor por quatro bilhões de dólares, 70% dos quais para as empresas líderes do Complexo. Destas últimas as do segmento de celulose de mercado receberam 56% desse total.



Foi também nos anos 80 que o Sistema BNDES se desfez de boa parte da participação acionária que assumiu nos anos 70 em algumas empresas do Complexo.⁽¹¹⁰⁾ Exemplos dessas operações são:

(a) A participação societária da BNDESpAr na empresa Aracruz Celulose S.A de 41% do seu capital foi reduzida para 12% em 1989. Essa participação foi adquirida em "leilão público" pelos sócios originais da empresa (grupos Souza Cruz e Lorentzen) e um novo sócio, o grupo financeiro Safra.

(b) O grupo Klabin compra em "leilões" promovidos pelo BNDES, suas participações acionárias nas empresas Cia Papeleira do Sul (65% do seu capital), a Cia de Celulose da Bahia (100% do capital). Adicionalmente compra a participação que o BNDES tinha em algumas de suas empresas controladas como Ponsa e Riocell.

⁽¹¹⁰⁾ "Digno de realce é a filosofia de atuação da BNDESpAr. De um modo geral, a subsidiária sempre teve por objetivo participar do capital social das empresas apoiadas, através da aquisição de ações preferenciais, sem direito a voto" (BNDES, 1991:46)

Se por um lado o BNDES vendia a participação que assumiu nos anos 70 no capital das principais empresas do Complexo, por outro repetia essa mesma política com projetos recentes. Em 1988 o Sistema BNDES entrou no projeto Bahia Sul (joint-venture Suzano-CVRD) adquirindo 28% das suas ações ordinárias e preferenciais. Ao melhor estilo dos anos 70, dos US\$ 1,25 bilhão investidos nesse projeto o BNDES participou direta ou indiretamente com 55% do capital.

Este capítulo contribui para captar a dimensão do que é hoje o complexo Florestal no Brasil. Na descrição da sua constituição histórica, embora intencionalmente separados, percebe-se a imbricação existente entre a organização empresarial, a organização dos interesses empresariais e as políticas públicas. O capítulo contém os elementos necessários para a continuação, elaborar uma interpretação integral desses três âmbitos. Mostrar como foram feitas as políticas públicas e o papel estratégico cumprido por elas na constituição e dinâmica do Complexo Florestal.

CAPÍTULO III

PADRÕES DE RELACIONAMENTO ENTRE A ORGANIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES PRIVADOS E O ESTADO: UM SÉCULO DE CORPORATISMO (1891-1991).

As formas de relacionamento entre a organização da representação dos interesses privados da indústria do papel e celulose e o Estado, são um exemplo paradigmático de um padrão *corporatista* que predominou nas relações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil durante o último século, especialmente a partir da legislação governamental que regulamentou os direitos de associação em 1907.⁽¹⁾ Segundo Schmitter (1971:111) "nessa lei se pode observar a marca característica do *corporatismo*: o intercâmbio do monopólio legal da representação e a garantia do acesso à tomada de decisões, em troca da aceitação de certas limitações no comportamento de seus membros".

Esse padrão *corporatista* pode ser analisado em duas principais fases: uma primeira até o golpe militar de 1964, que pode ser caracterizado, utilizando a tipologia de Schmitter (1974), como *Corporatismo Estatal* e que no texto será indistintamente identificado como *Corporatismo Tradicional*⁽²⁾; e

⁽¹⁾ Nesse ano o Governo da República (Afonso Pena) emitiu um decreto que regulamentou os direitos de associação em sindicatos. No seu artigo No 8 a lei impunha as condições necessárias para que as organizações de interesses fossem reconhecidas pelo Estado: "Os sindicatos que se estabeleçam no espírito da harmonia entre empregadores e trabalhadores...serão considerados representantes legais da totalidade da classe, e como tais serão consultados em todos os assuntos relacionados a sua atividade". SCHMITTER, P. Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford Press, 1971, p. 111.

⁽²⁾ Será utilizado o conceito de *Corporatismo Estatal* usado por P. C. Schmitter depois de ter estudado em forma aprofundada o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileira no período 1930-1965. É por essa razão que o identificaremos com o *Corporatismo Tradicional*. Embora admitamos que esse conceito (continua...)

uma segunda fase que se inicia a partir da segunda metade dos anos sessenta e se estende até hoje, na qual predomina um padrão tipicamente *neocorporatista*.⁽²⁾ A transição do modelo típico do *corporativismo tradicional ao neocorporativismo* pode ser considerada ainda incompleta, uma vez que, apesar da profunda crise de representação de interesses que caracteriza o primeiro, ele não foi substituído totalmente e alguns dos seus elementos constitutivos sobrevivem até hoje e convivem com o segundo, sob seu indiscutível predomínio.

É no primeiro período, com o predomínio exclusivo do *corporativismo* tradicional, que se inicia a configuração da indústria do papel no Brasil, particularmente a formação da sua base empresarial (os grupos econômicos ou empresas líderes) sob o predomínio do capital nacional. Entretanto, a constituição do **complexo florestal** já é o resultado histórico de um padrão *neocorporatista*, no qual há uma articulação entre interesses agrários (atividade florestal) e industriais, e se pode constatar um efetivo vínculo organizativo entre os processos de intermediação desses interesses e da elaboração e implementação das políticas públicas. Esse padrão é reforçado na crise da década dos 80, durante a qual o sistema de representação de interesses do complexo configura um "Governo de Interesse Privado" (GIP), partilhando tarefas de governança setorial com o Estado e assumindo responsabilidades de auto-regulação do comportamento de seus membros.

(2) (...continuação)

formulado em inícios dos anos 60 (que o mesmo Schmitter revisa em seus trabalhos posteriores) coloca sua maior ênfase sobre o sistema de representação dos interesses, resultado de regras ou de um regime autoritário, também considera as características do processo decisório de políticas nessas mesmas circunstâncias, como é possível constatar na tese de doutorado elaborada por P. Schmitter sobre o Brasil.

(3) A definição de *neocorporativismo*, conforme a seção 1.1 desta tese, é a de um processo socio-político específico caracterizado pela forma que assume a representação de interesses, e pela forma de intercâmbio entre as associações e o Estado.

Desde os inícios da indústria do papel até a constituição do complexo florestal, a formação da sua base empresarial é em boa medida um resultado histórico do padrão *corporatista* (nas suas versões tradicional e contemporânea) de relacionamento entre sua representação de interesses e o Estado. O caso mais ilustrativo a esse respeito é o da evolução histórica do grupo empresarial Klabin, que desde inícios do século até hoje mantém a condição de líder do setor no país. Através de uma permanente referência a esse caso, procuraremos mostrar como o grupo Klabin consegue controlar em boa medida a representação dos interesses do Complexo Florestal; e como por essa via estabelece uma relação especial com o Estado, que resulta em vantagens particulares e de defesa das suas posições no mercado.

3.1 O *Corporatismo tradicional* e a configuração inicial da indústria de papel no Brasil: 1907-1964.

No padrão *corporatista* deste período podem ser distinguidos claramente dois momentos: um primeiro, entre 1907 e 1930, no qual um nascente pluralismo no sistema de representação dos interesses, não consegue se consolidar por travas de caráter autoritário que impediram a configuração de um verdadeiro padrão liberal-pluralista de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado. Num segundo momento, a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930), essa efêmera experiência terminou abortada dando início à conformação de um sistema de representação de interesses e de intercâmbio político típico do chamado *corporatismo estatal*⁴¹. O que é comum a ambos momentos - e por isso se qualifica o período no seu conjunto como de *corporatismo tradicional* - é o alto grau de envolvimento do Estado nos acordos

⁴¹ O *Corporatismo Estatal* é definido por Schmitter (1974:107-B), como aquele que é imposto de forma autoritária pelo Estado. As corporações são criadas e mantidas como órgãos auxiliares e dependentes do Estado, fundamento de sua legitimidade e funcionamento.

corporatistas, tanto no seu sistema de representação dos interesses como na sua participação nas decisões de política pública.

São marcas deste período facilmente identificáveis, as principais características do que Moyano (1988) chama de "*velho corporatismo*".⁽⁹⁾ Assim no surgimento da indústria de produção de papel no país é característica do período a solicitação por parte dos empresários de um protecionismo estatal, de caráter particular e defensivo. Exemplo disso, é que uma das questões relevantes nas relações entre os empresários da indústria e o Estado, especialmente no período entre 1880 e 1945, foi a relativa às tarifas alfandegárias. Aliada à reivindicação de uma intervenção protecionista do Estado, é também fácil de perceber no discurso de empresários à época, uma ideologia ruralista de cunho conservador e paternalista, que pregava o unitarismo como estratégia de representação de interesses.

3.1.1 A indústria de papel: um modelo corporativo de bom sucesso desde seus inícios.

Com o fim da primeira guerra mundial, terminaram também as vantagens que os industriais nacionais obtinham com as restrições às importações impostas pelo conflito. É nesse momento que surgem de forma mais marcante as reivindicações dos empresários da área por aumento das tarifas de importação de papel. É característico desse momento que as taxas alfandegárias fossem tratadas produto a produto em função de pressões exercidas através de organizações de classe ou de empresas junto ao Poder Legislativo. Da mesma

(9) Mas, diferentemente dos países europeus nos quais elas derivam historicamente de um complexo sistema de grêmios, guildas ou corporações que tiveram um importante papel no seu desenvolvimento histórico, no caso do Brasil, ausente essa herança organizativa, desde o início configura um único padrão corporatista de corte predominantemente autoritário. É no primeiro contexto (países europeus) que Moyano (1988) trata o "*velho corporatismo*" como sinônimo do *corporatismo* agrário tradicional, um fenômeno social próprio de uma etapa de desenvolvimento da agricultura, algumas de cujas manifestações podem ser percebidas até hoje.

forma, elas eram individualmente revogadas por pressões dos importadores desse produto. Essa verdadeira "queda de braço" entre comerciantes importadores e industriais se acirra ainda mais durante a década de vinte, na qual os industriais promovem fortes campanhas por tarifas protecionistas propondo reajustes gerais (Dean, 1976:149).

A precocidade na organização da representação dos interesses da indústria do papel fica evidenciada pelo embrião de uma associação constituída em 1917, agrupando os principais fabricantes do Estado de São Paulo. Isso 11 anos antes da primeira cisão importante entre a representação dos interesses da indústria e do comércio em 1928, data na qual é fundado o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP).

Em forma prévia ou simultânea aos primeiros esforços organizativos da representação dos interesses, registram-se também reivindicações individuais das principais empresas da indústria de papel do país. Mas, aparentemente com pouco êxito, visto que a legislação relacionada à proteção tarifária à indústria é somente de 1917 em diante, e em boa medida resultado das pressões já organizadas do setor.

Um exemplo ilustrativo dessa situação é uma petição que realiza o grupo Klabin ao Congresso Nacional em 1917.^(*) Nessa ocasião o grupo Klabin reclamava do parecer de uma Comissão da Câmara dos Deputados que concedia benefícios especiais ao Sr. Eurípedes Coelho Magalhães para a instalação de uma nova fábrica de papel de imprensa.^(?) Esses favores, segundo o peticionário,

(*) COMPANHIA FABRICADORA DE PAPEL & KLABIN IRMÃOS. Indústria Paulista de Papel. Petição dirigida ao Congresso Nacional reclamando contra a concessão de prêmios e isenção de impostos a Eurípedes Coelho de Magalhães para a fundação de uma fábrica de Papel. São Paulo, 1917, arquivos da ANFPC.

(?) Entre esses favores especiais estavam: (a) "o prêmio de 30 réis por kilo de papel de impressão, fabricado exclusivamente com pasta de madeiras nacionais e pelo espaço de dez anos; (b) isenção de direitos (continua...)

afetavam os direitos adquiridos pela concessão legal das patentes de invenção, obtidos pela empresa dos Klabin e que ainda estavam em vigor.⁽⁸⁾ Essa garantia de privilégios derivavam da concessão, por parte do governo federal em 1908, de cartas patentes (patentes de invenção) sobre a aplicação de madeiras nativas na produção de pasta e celulose. Foram estas cartas as que possibilitaram a fundação da primeira empresa do grupo, a Companhia Fabricadora de Papel. A posição expressa pelos irmãos Klabin, foi a seguinte: "Uma vez aceita como conveniente a idéia de quaisquer favores à indústria nacional de papel, que se concedam os auxílios em geral a todos os industriais ou empresas que satisfizerem as exigências postas na lei como condição dos favores... mas os auxílios devem ser destinados às indústrias e não à pessoa deste ou daquele industrial, com caráter exclusivista, que seriamente virá prejudicar aos seus concorrentes. Institua-se um prêmio de tanto por kilo de papel à qualquer empresa que fabricar quantidade apreciável e superior a um mínimo previamente determinado"⁽⁹⁾.

Antes da criação do Centro dos Fabricantes de Papel (CFP) os principais fabricantes do Estado de São Paulo já atuavam em forma coordenada encaminhando suas petições ao Estado em forma direta ou através do Centro de Comércio e Indústria de São Paulo. Em uma nota desses fabricantes (Klabin, Melhoramentos e a Companhia Industrial de Papéis e Cartonagem) ao então Secretário da Fazenda em 1917, denunciavam que importadores introduziam

⁽⁷⁾ (...continuação)

aduaneiros para os machinismos que forem importados e para os ingredientes químicos necessários à fabricação de papel". Ideam, ibidem, p. 7.

⁽⁸⁾ Em 1907 obtiveram a patente para nova aplicação industrial das diversas espécies de cyperaceas (família que congrega cerca de 3.500 espécies, semelhantes às gramíneas), de palha de arroz, e de zeyheira montana martius, para obtenção de celulose e pasta de papel. Adicionalmente, em 1906 obtiveram a concessão de nova patente para a produção de papel para impressão de jornais. KLABIN. Centro de Documentação e Memória de Klabin. São Paulo, Global Editora e Distribuidora Ltda., Julho 1990, p. 12.

⁽⁹⁾ Ideam, ibidem, p. 8.

vários tipos de papéis no país amparados numa legislação que somente favorecia o papel de imprensa.⁽¹⁰⁾ Reclamavam que as comissões de tarifas sempre "foram para os importadores de papel, de uma indulgência e de uma liberalidade de causar estranheza...o papel que o próprio importador declarava ordinário para embrulho, pedindo a tarifa de 200 reis, era despachado pelas referidas comissões como papel comum para jornais sujeito à taxa de 10 reis".⁽¹¹⁾

Uma rara característica do período -e efêmera ao desaparecer logo depois com a instauração do regime autoritário no início dos anos 30- foi que as reivindicações e diversas pressões privadas que pleiteavam medidas de política específicas eram encaminhadas ao Poder Legislativo. Ou seja, houve momentos em que as decisões fundamentais passaram necessariamente pelo Congresso Nacional. Em 1917, por exemplo, respondendo a uma solicitação de medidas de proteção adicionais para os fabricantes de papel subscrita pelo Centro do Comércio e Indústria de São Paulo, o Ministro da Fazenda respondeu "...devo ainda acrescentar que não é da esfera do Poder Executivo e, sim na do legislativo, estabelecer novas medidas de proteção ou de amparo à indústria do papel...".⁽¹²⁾ Entretanto, era sobre o Poder Executivo que se concentravam todas aquelas pressões relacionadas com a forma, rigor, abrangência ou ritmo na aplicação das políticas; em boa medida era nesta fase que os fabricantes de papel identificavam uma boa parte de seus problemas, por exemplo, na aplicação das tarifas alfandegárias.

⁽¹⁰⁾ A indústria gráfica havia conseguido isenções para as importações de papel de imprensa, por exemplo: (a) Lei 1.616 de 30 de dezembro de 1906 estabeleceu que "o papel, importado em bobinas e que for destinado à impressão de jornais em máquinas rotativas, só pagaria a taxa de 10 reis por Kilo; (b) Lei 3.213 de 30 de dezembro de 1916 concedeu adicionalmente plena isenção de direitos de consumo e expediente para o papel destinado a jornais, periódicos e revistas.

⁽¹¹⁾ FABRICANTES DE PAPEL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota Denúncia ao Secretário da Fazenda João Pandiá Calogeras (Ministro do Governo de Venceslau Brás), 1917, arquivos da ANFPC.

⁽¹²⁾ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA. Nota endereçada ao Presidente do Centro do Comércio e Indústria de São Paulo, 17 de novembro de 1917, arquivos da ANFPC.

A fundação do Centro dos Fabricantes de Papel (CFP) em 1919, delineou com traços nítidos o nascente modelo *corporatista* de caráter setorial, que surgiu num contexto do incipiente pluralismo no sistema geral de representação no país. Uma característica histórica essencial do sistema de representação de interesses da indústria de papel é que a sua principal associação econômica (CFP) assumiu desde seu nascimento o monopólio da representação sob o controle dos interesses específicos das suas empresas líderes, a maioria das quais localizadas em São Paulo. Essa organização não precisou disputar esse monopólio com nenhuma outra, sendo também reconhecida desde seu nascimento pelo Estado como interlocutor válido para a negociação de políticas públicas. É significativo que depois de passar por várias transformações formais, é a mesma organização que hoje como ANFPC, mantém o monopólio da representação sob controle dos mesmos interesses particulares, das mesmas empresas oligopólicas, além de manter sua condição de interlocutor privilegiado do Estado.

A fundação da CFP foi originalmente motivada pela defesa do particularismo da fabricação de papel e pela reivindicação do protecionismo estatal, num contexto de forte disputa com setores importadores e com a indústria gráfica. Na sua reivindicação de proteção tarifária, o CFP argumentava que a indústria de papel enfrentava no país dois obstáculos fundamentais que imobilizavam seus desejos de desenvolvimento: "o desenfreado contrabando amparado pelos favores alfandegários concedidos à imprensa"⁽¹³⁾... e a facilidade pasmosa com que cada ano são apresentados na Câmara os mais discutíveis projetos sobre importação de papel"⁽¹⁴⁾.

(13) Já em 1921 o CFP propunha ao governo que a Comissão encarregada de fiscalizar a importação de papel, fosse auxiliada, permanente e gratuitamente por um fabricante de papel nacional. REPRESENTAÇÃO DOS FABRICANTES DE PAPEL. Proposta ao Ministro da Fazenda, 1921, arquivos da ANFPC.

(14) CENTRO DOS FABRICANTES DE PAPEL. "A marca d'água no papel de imprensa e a indústria nacional do papel". Folheto informativo do Centro dos Fabricantes de Papel, São Paulo, Ed. Companhia Melhoramentos, 1924.

O CFP legitimando como de caráter nacional às pressões exercidas pelo grupo de maiores empresas da indústria obteve rapidamente importantes logros no relacionamento com o Estado: um aumento de tarifas sobre importação de papéis em 1919; a aprovação pelo Congresso Nacional em 1925 de uma lei geral regulamentando as importações; e a repressão ao contrabando de papéis. Isto é uma evidência que essa organização passou a participar em decisões de política desde seu início.

A lei orçamentária de 1919 aumentou em 200% a tarifa sobre a importação de papelão (esse e o papel de embrulho eram os dois únicos produtos da indústria). Este fato é considerado um caso único no qual o Poder Legislativo manteve o aumento de uma tarifa particular, reagindo em forma contrária a uma circular do executivo (circular No 8 de 31 de janeiro de 1919) que suspendia todos os aumentos tarifários contemplados nessa lei. (Versiani 1987:64). Essa é uma primeira indicação da capacidade de pressão e de influência política que caracterizou o setor de papel e celulose durante sua evolução histórica.

Em 1925 o Congresso Nacional aprovou uma lei regulamentando as importações de papel e de repressão ao contrabando, que foi imediatamente sancionada pelo Governo de Arthur da Silva Bernardes. Essa lei introduziu a exigência de um sinal de linhas d'água (a marca d'água) no papel importado pela imprensa nacional, com o propósito de evitar seu desvio para aplicações outras que não a de impressão de jornais.

Em um memorial apresentado pelo CFP ao Presidente da República em 10 de janeiro de 1926, os empresários expunham o que era a indústria de papel naquele momento, enumeravam os prejuízos causados ao fisco pelo contrabando de papel, exercitavam uma longa defesa do seu direito a ampla proteção, e concluíam: "O Centro dos Fabricantes Nacionais de Papel, pois, no espontâneo e sincero movimento de aplausos ao eminente Chefe da Nação, sente-

se no imperioso dever de agradecer ao Governo, tão dignamente encarnado na estupenda figura de energia e de saber de V. Excia, a parte de proteção e de justiça que foi dispensada ao trabalho nacional, à indústria que o representa, e tem a honra de reiterar a V. Excia. os protestos da mais alta consideração, firme solidariedade e profundo respeito".⁽¹⁵⁾

Datam dessa época um grande número de ofícios e comunicados do CFP aos poderes públicos, ao Congresso Nacional, à imprensa e ao público em geral, defendendo suas posições em relação à questão da proteção à sua indústria. Um editorial do jornal "Gazeta de Notícias" do Rio de Janeiro de 10 de março de 1926, expressa como o trabalho informativo do CFP, "...conseguiu colocar fora de dúvidas que a indústria nacional de papel não é insignificante e incipiente como se tentou fazer crer, mas ali está operosa e persistente fornecendo mais da metade do papel consumido no país, e só espera um regime fiscal congruente e estável para desenvolver-se com real proveito para todos..."

3.1.2 O Corporativismo Estatal: o rápido ajuste da representação dos interesses da indústria de papel.

Em 1931, no primeiro Governo de Getúlio Vargas, foi decretada a primeira lei completa de sindicalização das classes patronais e operárias, substituindo a lei liberal pluralista de 1907, contendo as principais linhas de uma política *corporatista*. Segundo essa política, o Estado patrocina, cria e dá suporte a um novo sistema de representação dos interesses dos distintos segmentos da sociedade sob seu total controle. (Schmitter, 1971:380).

(15) ANFFC. Memorial apresentado a S. Excia. o Exmo. Sr. Dr. Arthur da Silva Bernardes, Presidente da República. São Paulo, 10 de Janeiro de 1926, arquivos da ANFFC.

O período que vai de 1931 até 1943 é de ajuste e aperfeiçoamento do sistema *corporatista* autoritário, que culmina com a chamada "Consolidação das Leis do Trabalho" (CLT): uma coleção de leis que institui em forma definitiva a formação de um sistema oficial de representação de interesses, e regulamenta as formas de tratar os conflitos surgidos da relação capital-trabalho.⁽¹⁴⁾ Esse sistema implantou o sindicalismo único (limitando o reconhecimento a um sindicato por profissão); a representação de categorias profissionais em vez dos sindicatos associados; separação e organização paralela de trabalhadores e empregadores; e uma série de controles governamentais coordenando as atividades das associações e subordinando-as ao interesse nacional. Em suma, era o Estado que reconhecia e outorgava o monopólio da representação.

Para que esse sistema conseguisse funcionar foi preciso a criação de uma série de normas cujo cumprimento fosse garantido por um conjunto de recompensas e punições; e da autoridade suficiente para administrá-las. As principais recompensas eram: (a) o acesso garantido e um direito absoluto de representar a categoria; (b) realizar contratos de trabalho; (c) participar junto ao governo através de órgãos técnicos no estudo e solução de problemas relativos a suas respectivas categorias. De fato, as firmas sindicalizadas tinham prioridade no outorgamento de concessões públicas. Em troca, o sindicato assumia pesadas obrigações e aceitava o controle do governo, com os compromissos de: (a) colaborar com as autoridades no desenvolvimento de uma solidariedade social; (b) manter serviços de ajuda legal para seus membros; (c) promover a conciliação nas disputas trabalhistas (Schmitter, 1971:116).

⁽¹⁴⁾ "No essencial tratava-se de implementar um projeto de desenvolvimento burguês, sem os atropelos das constantes deflagrações de conflitos de classe...integrando todas as classes da nação num único bloco de interesses" (Oliveira Santos, 1992:104).

Para os empresários, ao contrário dos trabalhadores, esse sistema oferecia mais recompensas do que sanções; no entanto houve durante todo esse período uma forte resistência de sua parte à reforma sindical, na defesa do direito de representação das organizações pré-existentes (Carone, 1977:226-272). Uma das questões fundamentais que motivaram essa resistência por parte dos empresários, era que a representação dos sindicatos tinha um âmbito estadual, enquanto as organizações por ele constituídas exerciam uma representação de nível nacional das diversas categorias. Com essa mudança eles argumentavam que a representação ficava diluída e isso diminuía significativamente seu poder de pressão e de influência sobre o Estado.⁽¹⁷⁾

Dois acontecimentos na primeira metade dos anos 30 podem testemunhar o rápido ajuste da indústria de papel ao novo sistema sindical, aproveitando as vantagens do sistema em benefício direto para os principais fabricantes existentes. O primeiro deles configura o primeiro caso no qual os empresários de papel conseguem erguer barreira à entrada à indústria de caráter institucional; posteriormente há outros casos similares até se transformar numa das características principais do padrão *corporatista* desse setor. A indústria de papel foi uma das poucas que conseguiu uma proibição governamental às importações de máquinas para a instalação de novos fabricantes. Essa proibição, que inicialmente ia de 1931 a 1933, foi generosamente prorrogada até 1937; e com ela beneficiaram-se as empresas existentes, que além de manter seus mercados podiam importar sempre que fosse necessário, para substituir máquinas velhas (Dean, 1986:212-219). A argumentação utilizada pelos fabricantes de papel para solicitar essa intervenção direta do governo foi que essa indústria sofria de "superprodução"; o que na verdade era mais parte de uma campanha pela proteção estatal, do que uma

⁽¹⁷⁾ FIESP. Posições sobre a lei de Sindicalização da Indústria. Relatório de Atividades, 1939, p. 89-94.

consequência real de possíveis investimentos realizados na década anterior.

O segundo acontecimento foi a participação decisiva da representação dos fabricantes de papel no processo de sindicalização patronal da indústria em São Paulo. Para isso foi preciso superar a resistência inicial da maioria das organizações empresariais existentes que viam-se assim esvaziadas de conteúdo. O Estado minou essa resistência e acelerou o processo ao outorgar representação aos sindicatos na Assembléia Nacional Constituinte de 1933; ⁽¹⁸⁾ e foi Horácio Lafer (familiar e sócio da Klabin), o designado pela Confederação industrial do Brasil para incentivar a fundação dos sindicatos patronais junto à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (que havia manifestado sérias restrições à lei sindical), e para coordenar a representação do conjunto da indústria.⁽¹⁹⁾ Nesse mesmo ano Lafer foi um dos deputados eleitos como representante dos empregadores à Assembléia Nacional (Carone, 1987:562-566).

A figura empresarial e política de Lafer foi utilizada pelo regime para dividir e reduzir as resistências que a imposição do seu sistema de sindicalização despertava nas organizações existentes, particularmente no Estado de São Paulo.⁽²⁰⁾ Esse mecanismo de cooptação de dirigentes empresariais (e das organizações de interesse em geral), é uma das características fundamentais do sistema autoritário, que se dá no bojo de uma

⁽¹⁸⁾ Dos 254 deputados para a Assembléia Nacional Constituinte, estabeleceu o governo que 40 seriam eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos (Carone, 1977:562).

⁽¹⁹⁾ Esse papel cumprido por Lafer contribuiu para dividir a organização dos industriais. Segundo Schmitter (1971:180) entre 1934 e 1941 coexistiram 3 federações industriais, uma das quais, a Federação de Sindicatos de Empregadores do Estado de São Paulo, foi dirigida até 1939 por Horácio Lafer; posteriormente ela se fundiu com a FIESP.

⁽²⁰⁾ Ver as restrições que ainda em 1939 tinha a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo à reforma sindical, cuja questão fundamental era a resistência a abandonar suas organizações previamente constituídas (Carone, 1977:266).

negociação que resulta em vantagens para ambos dos lados. Ou seja, o dirigente empresarial colabora com o Estado no controle do comportamento dos membros da organização; e em troca, ele consegue acesso privilegiado aos mecanismos de governo em benefício dos seus interesses particulares. A ênfase colocada aqui no papel político cumprido por Horácio Lafer é justamente para mostrar, a seguir, como isso está intimamente relacionado com a consolidação empresarial do grupo Klabin.

A nova etapa democrática que se inicia sob os auspícios da Constituição de 1946 reafirma a liberdade para as associações profissionais e sindicais. Mas a qualifica com uma regulamentação governamental acerca da sua formação, seu poder legal para fazer contratos coletivos e o exercício de funções delegadas pela autoridade pública. Em suma, a institucionalidade própria do sistema corporativo estruturado a partir de 1931, foi incorporada na íntegra na Constituição de 1946 (Schmitter, 1971:127).

Uma marca essencial do *corporatismo* foi uma mudança na via predominante de relacionamento das associações de interesses com o Estado. Desde inícios dos anos 30 passa-se abruptamente ao predomínio absoluto da via direta de relacionamento com o Executivo, eliminando-se a participação do Legislativo. Os decretos executivos foram a forma de tomada de decisão autoritária durante o regime de Vargas (1937/45), e apesar da Constituição de 1946 ter valorizado o Congresso e imposto limites ao Executivo, foi mantida a predominância do relacionamento via o Poder Executivo. O regime militar pós 1964 foi o período em que os decretos presidenciais tiveram maior poder. E até hoje, apesar da abertura política nos anos oitenta, como será discutido mais adiante, mantém-se a mesma característica de um relacionamento das organizações predominantemente com o Executivo.

O resultado final da disputa entre a imposição do sindicalismo e a resistência empresarial em adotá-lo, foi uma

negociação que resultou na configuração de um sistema paralelo de representação. Ou seja, os empresários finalmente adotaram a organização sindical, mas também lhes foi permitido manter suas organizações anteriores de âmbito nacional; com isso as empresas passaram a ter uma dupla filiação. Essa foi uma tática organizativa que se tornou comum, especialmente em São Paulo, onde os empresários mantiveram associações de representação paralelas. O caso mais ilustrativo é o da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP-que agrupa sindicatos patronais) e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP-que agrupa empresas). Nesse sistema paralelo da representação dos interesses privados sempre existiu uma sobreposição total nas suas lideranças; e permitiu explorar as vantagens tanto da organização privada politicamente autônoma que agrupava as empresas, como também a segurança financeira semi-oficial e o acesso garantido da organização patrocinada, particularmente aos recursos públicos (Schmitter, 1971:180).

Os empresários da indústria de papel do Estado de São Paulo também fizeram uso da tática de criar sistemas paralelos de representação dos seus interesses. Eles organizaram três sindicatos com representação na FIESP-CIESP, e simultaneamente mantiveram atuante a sua própria associação, o CFP.⁽²¹⁾ Neste caso também se deu uma superposição de dirigentes entre os sindicatos e o CFP. Este último, adotou em 1932 a denominação de Federação dos Fabricantes de Papel, e posteriormente em 1944 de Associação Nacional de Papel. Novamente cabe destacar o papel de promotor dessas organizações, desde inícios dos anos 30, de Horácio Lafer, que sempre ocupou cargos de direção.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ No resto dos Estados da Federação formaram-se os sindicatos. São Paulo, que era a sede do CFP, assumiu uma representação de âmbito nacional, sempre sob os interesses dos empresários paulistas. O grupo Klabin, embora com sua principal fábrica no Paraná, tinha sua sede em São Paulo e seus interesses que são essenciais neste processo, atuavam indistintamente com os dos empresários paulistas.

⁽²²⁾ ANFPC. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano V, No 22, maio/jun. 1988.

3.1.3 A formação da base empresarial da indústria de papel: O caso do grupo Klabin.

Apesar de que as origens da fabricação nacional de papel remontam ao final do século passado, é sob o amparo do *corporatismo* autoritário dos anos 30 que se consolida uma base empresarial nacional. Deve sublinhar-se que três dos quatro grupos empresariais líderes da indústria integrada de celulose e papel até hoje se consolidam neste período: Klabin, Suzano e Simão. Com o propósito de ilustrar alguns dos mecanismos que cumpriram um papel importante nesse processo de consolidação empresarial, faremos referência ao grupo Klabin, caso no qual esses mecanismos aparecem com maior transparência.

Schmitter (1971:349;367) observa que para o período 1930-1965 no Brasil, faltam evidências em relação à influência que as associações de interesses tiveram sobre a elaboração das políticas públicas. Ele conclui que a atividade associativa não chegou a dominar esse processo, havendo inúmeros casos em que foram incapazes de bloquear medidas contrárias a seus interesses. Como contraponto, o autor chama a atenção para o fato de que os maiores fabricantes em diversas indústrias, possuíam recursos suficientes e uma rede de contatos pessoais de caráter político que lhes permitiam sobrepassar o sindicato ou associação, e aceder em forma direta a mecanismos do Estado, particularmente aqueles controlados por grandes empresas (Schmitter, 1971:163).

Os desempenhos político e empresarial de Horácio Lafer estão intimamente relacionados e constituem a base da consolidação do grupo empresarial Klabin, um dos principais resultados do padrão *corporatista* tradicional predominante até meados dos anos sessenta. Como político, foi deputado de 1934 a

1962;⁽²³⁾ Ministro da Fazenda e gestor da política econômica no segundo governo de Getúlio Vargas (entre 31/01/1951 e 15/06/1953); fundador em 1952 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); Chanceler da República durante o governo de Juscelino Kubitschek. Como dirigente empresarial, é fundador de organizações da indústria a nível nacional e paulista (FIESP/CIESP), assim como das organizações representativas dos fabricantes de papel.⁽²⁴⁾ Como empresário, um dos principais proprietários e executivos do grupo Klabin, junto com Wolff Klabin, até sua morte em 1965.⁽²⁵⁾

Na opinião de Sérgio Luiz Bergamini: Lafer "é considerado um homem chave na história da indústria papelreira, porque consegue através de suas relações políticas, como Ministro da Fazenda e como deputado constituinte em 1946, trazer para o país a primeira instalação fabricadora de papel de imprensa para produção de jornais, que foi construída nas indústrias Klabin do Paraná... Foi ele que, como Ministro da Fazenda, conseguiu vender a idéia ao Getúlio (Vargas) da necessidade de criação da indústria papelreira nacional e consegue um incentivo que existe até hoje: a fabricação de papel de imprensa por artigo constitucional é isenta de impostos (isenção que foi introduzida como um dos artigos da Constituição de 1946)..."⁽²⁶⁾

Um estudioso do processo de industrialização no Estado de

(23) Foi deputado como representante empresarial e como integrante do PSD paulista, "...portador, simultaneamente, de uma compreensão estritamente ortodoxa do funcionamento da economia e de aspirações desenvolvimentistas" (Vianna, 1987:37-39).

(24) ANFPC. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano V, No 22, maio/jun. 1989.

(25) Horácio Lafer era filho de Miguel Lafer primo e cunhado dos irmãos Klabin -Maurício, Salomão e Hessel-. Com iguais responsabilidades e com direito ao uso do nome da empresa. KLABIN: a prudência fez um império. Série Os Pioneiros. Revista Exame. São Paulo, No 72, ago. 1973. ed. Abril.

(26) Entrevista dada por Sérgio Luiz Bergamini, Diretor Adjunto do Departamento de Economia da FIESP/CIESP e Representante na FIESP do Sindicato da Indústria de Artefatos de Papel, Papelão e Cortiça do Estado de São Paulo, 03 jun. 1991, datilografada.

São Paulo relata que no início dos anos trinta: "...Vargas (Getúlio) prontificou-se pessoalmente a procurar um empresário disposto a erguer uma nova fábrica de papel e foi escolhida a família Klabin. Vargas ofereceu-lhes um empréstimo e a necessária cobertura cambial, bem como o monopólio do papel de imprensa, se eles se dispusessem a construir a fábrica". (Dean, 1986:229-30).

Foi assim que em 1934, depois de "recomendações de Manoel Ribas, interventor do governo de Vargas no Estado do Paraná",⁽²⁷⁾ o grupo paulista Klabin compra do Banco do Estado do Paraná a fazenda Monte Alegre (143.000 ha de floresta nativa-pinheiro do Paraná),⁽²⁸⁾ e começa a tomar providências para montar a indústria que produziria papel de imprensa, que somente começou a operar depois da segunda guerra mundial.⁽²⁹⁾ Um dos consultores de maior renome no setor de papel e celulose no Brasil, José Carlos Leone, relata a respeito: "...foi através do Getúlio (Vargas) que a Klabin comprou a fazenda Monte Alegre; isso porque ele manifestou interesse em fazer papel jornal... A fábrica começou a funcionar em 1945, e eu fui trabalhar nela em 1948; além de produzir pasta mecânica e celulose semi-branqueada, matéria-prima indispensável para fazer papel jornal, também instalaram uma fábrica de celulose semi-química pelo processo

⁽²⁷⁾ KLABIN: a prudência fez um império. Revista Exame, São Paulo, No 72, ago. 1973, p. 53.

⁽²⁸⁾ A fazenda Monte Alegre foi até 1932 propriedade da Companhia Agrícola Florestal Monte Alegre do francês Edouard Fontaine de Laveleye. O Banco do Estado do Paraná adquiriu judicialmente a propriedade por inadimplência dessa empresa. Em 1934 a firma Klabin Irmãos e Cia. compra a fazenda do Banco por 7,5 mil contos de réis, sendo 1,0 mil à vista e 6,5 mil em prestações mensais de 50 contos, sem juros (a pagar em 11 anos). MUSEU DA IMAGEM E DO SOM DO PARANÁ. Projeto para a produção de um documentário sobre a história do Banco do Estado do Paraná. Curitiba, 1991.

⁽²⁹⁾ Num breve histórico do grupo empresarial preparado pelo Centro de Documentação e memória da Klabin (1991), faz-se a seguinte referência: "Em 1940, encorajados por sua Excia o Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, que ao receber os diretores da firma Klabin, ofereceu todo seu apoio moral e material para o importante empreendimento...foram iniciados os estudos técnicos da fábrica de celulose e papel... Em janeiro de 1944, o Sr Presidente Vargas, acompanhado pelo saudoso Interventor Sr. Manoel Ribas, durante uma viagem ao Estado de Paraná, visitou Monte Alegre e inspecionou o prosseguimento das obras da indústria..."

sulfato, para fabricar papel de embalagens..."⁽³⁰⁾

No período que vai até 1956, o grupo Klabin monta uma capacidade industrial que é 3,5 vezes maior na produção de celulose, e o triplo na fabricação de papel, que seu mais próximo concorrente, o grupo Suzano. Entre 1956 e 1961, o grupo Klabin duplica sua capacidade industrial de fabricação de celulose e aumenta em quase três vezes sua produção de papel (celulose de 110 t/dia a 250 t/dia; e papéis de 190 t/dia a 500 t/dia).⁽³¹⁾ É na década de 50 também que o grupo constitui a empresa Klabin Embalagens. O grupo assumiu desde então a liderança empresarial da indústria, posição que mantém até hoje, desenvolvendo uma capacidade de produção muito diversificada na qual a sua especialização relativa está mais no segmento de produção de papelão ondulado, do que no de papel de imprensa.⁽³²⁾ É de frisar que o país até hoje não alcançou o auto-abastecimento em papel de imprensa, havendo importado até 1984 quantidades anuais superiores ao total da produção nacional, reduzindo-se em 1990 a uma quantidade similar à produção nacional.

3.1.4 Crise e sobrevivência do *Corporatismo Tradicional*.

Em 1964 se instaura um outro regime autoritário no país. Desde o seu início ocorreram mudanças no padrão *corporatista*, tanto no seu sistema de representação de interesses como no processo de tomada de decisões e formulação das políticas públicas, como será analisado em detalhe posteriormente. Por ora

⁽³⁰⁾ Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

⁽³¹⁾ LEONE, José Carlos e Associados. Relatório da pesquisa sobre a estrutura brasileira de produção e consumo de celulose e papel. Rio de Janeiro, 1968.

⁽³²⁾ Em 1990, a produção de papel de imprensa representou apenas 15% do total da produção anual de papel do grupo Klabin (762.394 t); e 27% do consumo nacional desse tipo de papel (produção interna mais exportações-434,4 mil toneladas). ANFPC. Relatório Estatístico, São Paulo, 1990.

basta colocar que apesar disso tudo, o sistema de representação sindical herdado foi mantido, fazendo-se ampla utilização do seu papel de cooptação de lideranças e controle social (válido especialmente do lado dos trabalhadores).

Os primeiros sinais de mudança no relacionamento entre os interesses privados e o Estado, são o revigoramento das associações de interesses privados pré-existentes; e o restabelecimento de uma relação direta entre uma nova elite tecnocrática-militar que toma conta do aparelho do Estado e essas organizações. De novo, Schmitter (1971:198) cita a ANFPC como uma das primeiras organizações que foram reativadas denominando-se desde 1968 ANFPC. Desde 1971 sua sede definitiva está em São Paulo, reafirmando assim o seu monopólio da representação dos interesses dessa indústria. E é interessante notar que dessa data até hoje, teve apenas três presidentes, dois dos quais diretamente ligados ao grupo Klabin (Samuel Klabin e Horácio Cherkassky-presidente em exercício).

Com a proliferação e revigoramento das associações de caráter econômico, a representação de interesses de caráter classista do sistema sindical se esvazia. Além disso, o recorte burocrático feito entre os ramos da indústria em 1931 -para efeitos de representação- deixa de corresponder ao seu processo de diferenciação econômica, com o que perde suas possibilidades de participar na "*concertación*" de políticas setoriais com o Estado. Esses dois elementos caracterizam uma profunda crise de representação dos sindicatos que saem definitivamente da cena da participação na política setorial. Ainda assim, o sistema de representação em Sindicatos e Federações é mantido e sobrevive até hoje sustentado por normas institucionais, inclusive

reafirmadas na última Constituição da República.⁽³³⁾

Entre as poucas funções substantivas que ainda possuem os sindicatos patronais amparados na legislação vigente estão as negociações trabalhistas -principalmente a salarial- entre patrões e trabalhadores segundo categorias de cada indústria.⁽³⁴⁾ Adicionalmente, tem como responsabilidade manter alguns serviços sociais. Em São Paulo, por exemplo, a FIESP tem um Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI). O Sindicato da Indústria do Papel, Celulose e Pasta de Madeira do Estado de São Paulo, mantém também desde 1956 um sistema de saúde para os empregados das empresas filiadas (SEPACO).

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e as Federações Estaduais de Sindicatos da Indústria têm ficado numa cada vez mais diluída representação classista, que lhes reserva algum espaço para participar no tratamento de questões de ordem nacional. Menção especial deve ser feita à FIESP, que goza de importante capacidade de influência econômica e política a nível nacional.

A indústria de celulose e papel -e como veremos posteriormente Complexo Florestal- é um ótimo exemplo dessa convivência; e mais do que isso, do excelente relacionamento entre os sistemas sindical e das associações econômicas, desde seus origens e até hoje, particularmente no Estado de São Paulo

⁽³³⁾ O capítulo II, dos direitos sociais, da nova Constituição da República, no seu artigo 8º enfatiza o direito do cidadão à livre associação, e veda ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical; mas mantém inalterado o sistema sindical herdado e algumas de suas principais funções no relacionamento entre capital e trabalho.

⁽³⁴⁾ O monopólio da representação exercido nos sindicatos da indústria de papel se evidencia pelo descontentamento manifesto por pequenas e médias empresas, particularmente dos segmentos de papel de embalagens e descartáveis, por serem obrigadas a aceitar negociações trabalhistas que são conduzidas pelas grandes empresas. Entrevista dada por Pedro Vilas Boas, ANFPC, 06 nov. 1991, datilografada.

entre a ANFPC e a FIESP.⁽³⁵⁾ Prova disso é a destacada participação e influência que a indústria de papel e celulose possui na FIESP, o que reforça sua capacidade de acesso e de persuasão sobre o poder público, o que é feito operacionalmente através da ANFPC.

Indicadores da participação dos representantes da indústria de celulose e papel na FIESP são: (a) o Sr. Mário Amato, presidente da FIESP/CIESP e delegado dessa Federação junto a CNI, é representante há trinta anos do Sindicato da Indústria de Papel, Papelão e Cortiça do Estado de São Paulo;⁽³⁶⁾ (b) os diretores dos departamentos de economia e comércio exterior são representantes do Setor (Sérgio Luiz Bergamini e Jamil Nicolau Aun); (c) dos sete membros que integram o Departamento de Economia, quatro são representantes do setor; (d) o Sr Horácio Cherkassky, presidente há 25 anos da ANFPC, foi sempre representante junto à FIESP do Sindicato da Indústria de Papel, Celulose e Pasta de Madeira para papel, além de ser um dos vice-presidentes da CIESP.⁽³⁷⁾

3.1.5 A guisa de conclusão.

(a) O *Corporativismo* Estatal, referido aqui como tradicional, foi

(35) Comentando o estreito relacionamento entre a ANFPC e a FIESP, Sérgio Luiz Bergamini, frisa: "...é evidente que nas suas origens para que a ANFPC fosse viável, houve a necessidade que o conglomerado FIESP/CIESP trabalhasse pela associação... num início recorreu-se muito à Federação..." Entrevista dada por Sérgio Luiz Bergamini, 1991; datilografada.

(36) Segundo ele próprio declara, foi sua atuação na presidência desse sindicato, onde não enfrentou uma única greve, um dos principais fatores que o levou à condição de presidente da FIESP. "...talvez isso -afirma ele- explique minha grande afinidade com esse setor". Mário Amato relata: "O meu primeiro emprego foi na papelaria Oscar Rudge. Desde essa época, mantenho uma afinidade muito grande com o setor". Nessa empresa depois assumiu o cargo de comprador e passou a entrar em contato com os grandes fabricantes de papel de então. Amato continua dizendo: "O papel foi meu primeiro amor, e o primeiro amor a gente nunca esquece". Foi desde essa época que Amato assumiu a presidência do Sindicato, apesar de que nunca foi sequer acionista de empresas do setor. "O PAPEL foi meu primeiro amor" ANFPC. Entrevista com Mário Amato. Revista Celulose e Papel, São Paulo, No 29, p. 30-33, jul./set. 1990.

(37) FIESP, Órgãos e Dirigentes 1989-1992, São Paulo, 1990.

o padrão predominante de relacionamento entre os interesses privados da indústria do papel e o Estado até os anos 60. Seu sistema de representação de interesses, embora em crise desde então, conserva muitos dos seus rasgos até hoje; e convive com um novo padrão *neocorporatista* de caráter setorial que se torna predominante a partir da década de setenta.

(b) O nascimento do padrão *neocorporatista* durante o regime militar pós 64 obriga a qualificar a utilização do conceito de *corporatismo* Estatal -forma-se uma nova estrutura de representação de interesses, mantendo-se a anterior, no contexto de um regime autoritário. Isso obriga a reduzir a pretensão de caracterizar a sociedade no seu conjunto, e induz a explorar o conceito de *corporatismo* a nível setorial, como pretendemos fazer no caso da indústria de papel e celulose.

(c) O sistema de tomada de decisões sobre políticas públicas, via o Poder Executivo, é uma característica predominante em todo o período (e até hoje, como veremos posteriormente).

(d) As decisões empresariais vitais na configuração e consolidação do grupo empresarial Klabin, desde a fundação da sua primeira empresa, passando por sua integração com a atividade florestal e o enorme salto de escala industrial, assim como sua especialização produtiva (estruturando os mercados de papéis de imprensa e embalagens), foram todas decisões sumamente condicionadas, senão até em boa medida, provocadas pelo Estado. Elas podem ser adequadamente interpretadas como resultado desse padrão de relacionamento *corporatista* instaurado por Vargas.

(e) No início dos anos 60 configura-se a indústria do papel, mas os seus interesses e os interesses agrários ligados à atividade florestal achavam-se muito pouco vinculados. A relativa abundância de madeira em relação à capacidade industrial instalada, resultou na operação de um sistema de empreiteiros que

se encarregavam do abastecimento da indústria.

3.2 O *neocorporatismo*: a passagem da indústria do papel ao Complexo Florestal.

O novo padrão de relacionamento *corporatista* possui como marca característica a combinação da intermediação de interesses privados e da "*concertación*" de políticas com o Estado. Além de novas modalidades de articulação e representação dos interesses privados, esse padrão implica uma forma distinta de se fazer políticas públicas.

A transição do padrão tradicional a outro de tipo *mesocorporatista*,⁽³⁸⁾ provoca uma mudança no espaço econômico e político onde se desenvolve a ação associativa e no qual são elaboradas e executadas as políticas públicas. Essa mudança nos conduz a passar da noção de indústria do papel a de Complexo Florestal para dar conta de novas articulações entre interesses industriais e agrários (florestais) e da criação de novos segmentos industriais, como o da produção de celulose de mercado.

O Complexo Florestal é o resultado histórico de uma determinada forma de articulação entre interesses industriais e agrários (florestais), de como constitui-se o seu sistema de representação; e de como estes se relacionam com o Estado. Vale dizer, como originam-se a partir desse relacionamento verdadeiros "pacotes" de políticas públicas, cuja gestão vai além dos limites da noção de indústria do papel.

Esta análise pretende mostrar que não se pode fazer referência a uma configuração única e nem definitiva do Complexo

⁽³⁸⁾ Como foi exposto no capítulo I, o nível de análise das práticas corporatistas a ser aqui utilizado é o intermediário. Ou seja, o *corporatismo* setorial que relaciona um determinado nível de agregação de interesses -de caráter setorial- e um determinado tipo de políticas públicas -setoriais.

Florestal. Na verdade, no período histórico analisado, puderam identificar-se várias configurações do mesmo Complexo Florestal. A noção de Complexo além da sua utilidade na análise das políticas públicas, serve ao propósito de identificar sua influência no processo de tomada de decisões privadas, e assim na dinâmica econômica.

O estabelecimento desse Complexo Florestal obedece a uma diversidade de motivos que serão analisados a seguir. Por um lado, motivos originados nos interesses privados, como uma forma de reduzir os graus de incerteza no seu processo de tomada de decisões. De outro, motivos que surgem de agências governamentais, seja para designar beneficiários das políticas ou para delimitar a abrangência de mecanismos de regulação pública. Trataremos de analisar como esses motivos atuam em movimentos simultâneos, focalizando a interação entre os arranjos organizativos dos interesses privados (auto-organização), e a formulação das políticas públicas. Assim a configuração do Complexo Florestal será o resultado histórico de dois processos simultâneos: a formação da sua base florestal (integração floresta-indústria), e a expansão da sua capacidade industrial. No primeiro, se enfatizará a estruturação de um novo sistema de representação de interesses; e no segundo, a ênfase estará colocada no processo de intercâmbio político. Vale ressaltar que as práticas neocorporatistas são um fenômeno único. A separação analítica desses dois processos é feita com o propósito de mostrar a constituição do Complexo Florestal como um resultado do padrão *neocorporatista*.

3.2.1 A integração florestal da indústria do papel: auto-organização e políticas públicas.

O processo de formação da base florestal da indústria do papel permitirá analisar as formas específicas de articulação entre interesses industriais e agrários. Também, as formas de

coordenação e complementaridade entre políticas de caráter industrial e agrícola.

A formação da base florestal cumpriu um papel estratégico na dinâmica econômica da indústria. Dois são os fatores cuja contribuição para sua análise são essenciais:

- (a) a configuração do sistema de representação de interesses e sua influência direta na elaboração de uma política de incentivos fiscais ao reflorestamento; e
- (b) a inovação tecnológica que representou a fabricação de papel com 100% de fibra curta, e com isso a possibilidade de utilização maciça de celulose de eucalipto.

No processo de formação da base florestal são identificados três momentos fundamentais:

(a) Um primeiro, entre 1964 e 1974. Nesse período configura-se uma nova modalidade de articulação entre interesses privados, segundo a qual os interesses industriais subordinam totalmente os agrários. Nela, a ANFPC assume o monopólio da representação da totalidade dos interesses do Complexo, sendo reconhecida e licenciada pelo Estado como o interlocutor válido na negociação das políticas públicas. É também neste período, que cumpre um papel fundamental o processo inovativo que permite a utilização maciça do eucalipto na produção de celulose e de papel.

(b) O segundo momento acontece entre 1974 e 1980. Já sendo os interesses industriais os predominantes, a política pública (incentivos fiscais) promove a implantação de florestas diretamente por parte das empresas industriais. Adicionalmente, permite que estas últimas adquiram em condições sumamente vantajosas florestas previamente implantadas por reflorestadores independentes. É o período de estabelecimento da base florestal do Complexo. E mostra também um modelo de relacionamento entre a ANFPC e o IBDF, que dentro de um perfil *neocorporatista*, é um

caso típico de "governo colonizado";

(c) Finalmente, o período que vai de 1980 até 1991. Nele as empresas líderes do complexo já integradas (floresta-indústria), reformam tecnicamente as florestas adquiridas de terceiros. Adicionalmente na segunda metade desse período e como resultado do fim dos incentivos fiscais, iniciam-se novas modalidades de expansão da base florestal (arrendamentos, parcerias, etc). O desenvolvimento tecnológico da base florestal -aumento da produtividade agrícola- passa a ser neste período um dos principais fatores de concorrência entre as empresas.

Essa periodização tem somente o propósito de servir como ponto de referência para situar os fenômenos a serem analisados. Ela não será utilizada como forma de apresentação para evitar um corte cronológico de processos que devem ser observados na totalidade do seu movimento. De fato, mais que na preocupação com a precisão temporal, nossa atenção estará em observar a lógica das práticas *neocorporatistas*, na identificação de seus elementos constitutivos e seus resultados.

O padrão *neocorporatista* e a formação oligopólica dos mercados permitiram que os interesses industriais conseguissem subordinar com relativa facilidade os interesses agrários. A principal manifestação do grau de subordinação foi a aquisição por parte das empresas industriais de importantes extensões de terras e florestas implantadas por terceiros. Isso foi feito através da utilização de dois mecanismos simultâneos:

(a) O progressivo aumento da capacidade de influência dos interesses industriais sobre as principais políticas públicas relacionadas com o Complexo. Como resultado disso, os incentivos fiscais ao reflorestamento favoreceram cada vez mais as empresas industriais; além disso foram proibidas as exportações da madeira proveniente dos reflorestamentos;

(b) O controle oligopsônico do mercado da madeira exercido pelas empresas industriais, que se manifestou no aviltamento dos níveis dos preços internos da madeira.

A seguir detalharemos esses pontos.

A modalidade de articulação de interesses industriais e agrários: uma soldagem assimétrica.

Em 1966, promulgou-se a lei 5.106 que regulamentou os incentivos fiscais ao reflorestamento contemplados no código florestal (lei 4.371) de 1965.⁽³⁹⁾ Segundo entrevistas realizadas com protagonistas desse processo, os interesses da indústria do papel, embora presentes, não foram decisivos nas pressões exercidas para a promulgação dessa lei de incentivos. Nesse sentido, foram interesses de caráter institucional e acadêmico que exerceram o papel principal, representados por instituições públicas como o Instituto do Pinho, ou acadêmicas como a ESALQ-USP.⁽⁴⁰⁾ O discurso utilizado era de caráter preservacionista motivado pela preocupação da devastação da mata nativa, particularmente no sudeste e sul do país.⁽⁴¹⁾

Também atuaram, embora com um peso menor, interesses vinculados às indústrias florestais: carvão vegetal, painéis de

⁽³⁹⁾ Cabe lembrar que a Lei 5.106 permitia às pessoas físicas abaterem da renda bruta (para cálculo do imposto de renda) as importâncias efetivamente aplicadas em reflorestamento no ano base da tributação. As pessoas jurídicas podiam abater até 50% das despesas realizadas. (Bacha, 1991).

⁽⁴⁰⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, presidente da Associação Paulista de Reflorestadores e Diretor de Relações Públicas da Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1991, datilografada. Ele frisa o papel desempenhado pelo professor da ESALQ-USP Heládio do Amaral Mello e sua estreita relação com o ex-Diretor dessa Escola e então Ministro da Agricultura, Hugo de Almeida Leme.

⁽⁴¹⁾ Entrevista dada pelo Dr. Luiz E. G. Barrichelo, Chefe do Departamento Florestal da ESALQ, diretor do Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF), coordenador do GT-19 sobre Tecnologia da ANFPC, diretor da SRS, 1991, datilografada. Ele também confirma terem sido os interesses institucionais os que mais pressionaram pela promulgação de uma lei de incentivos fiscais. Por trás, existia também o propósito de constituir um sistema florestal que incluía criação de escolas florestais, o desenvolvimento da pesquisa, e maiores oportunidades de emprego para os profissionais da área.

madeira compensada e de fibra de madeira; e de papel e celulose. Nesta última, merecem especial destaque os interesses da única empresa produtora de papel de imprensa (Klabin), que renovou o apelo nacionalista na procura da nunca alcançada auto-suficiência. Na ausência de um sistema de representação, esses interesses florestais foram representados pela Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS). Nesta última participavam tanto representantes de instituições públicas (INP, IPT, IPEF, ESALQ) como de nascentes associações de interesses privados (APFPC) e empresas industriais.

A lei de incentivos fiscais oferecia como uma das principais vantagens um novo conceito de investidor/reflorestador. Isso permitiu a criação de empresas especializadas em reflorestamento, que tivessem como fonte de recursos outras empresas que atuavam somente como investidores. Entretanto, essa lei também apresentava uma forte restrição para a realização de grandes empreendimentos florestais, como os que necessita a indústria de papel e celulose. O abatimento ou desconto do imposto de renda era aplicável apenas para o proprietário, usufrutuário ou possuidor das terras onde seria realizado o reflorestamento. Isso impedia a participação de investidores que não detivessem a posse das terras do reflorestamento e obstaculizava a execução de grandes projetos financiados integralmente com fundos de incentivos.

O principal resultado da lei 5.106 foi provocar uma corrida desenfreada do meio empresarial para as atividades de reflorestamento.⁽⁴²⁾ Nesse movimento, os propósitos especulativos (que visavam apenas recuperar parcelas do imposto de renda) predominaram em relação a propósitos de caráter produtivo. Assim, até 1970 multiplicaram-se os pequenos e dispersos projetos de reflorestamento principalmente com *pinus*.

⁽⁴²⁾ IPEA. Relatório sobre a situação dos projetos da Lei 5.106. Convênio FFAP/PEP-1979.

Esses resultados provocam um aparente paradoxo entre os interesses que inicialmente pressionaram pelos incentivos e os que finalmente tomaram conta deles, com fins comerciais-especulativos.

Os incentivos fiscais foram o elemento catalisador que permitiu o aparecimento de novos interesses empresariais, antes inexistentes na atividade florestal. E influenciaram decisivamente na proliferação de associações econômicas funcionalmente diferenciadas, que visavam sua representação.⁽⁴³⁾

A Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose (APEPC) foi reativada na segunda metade dos anos 60. Como única associação econômica existente, e pelo peso econômico do empresariado paulista, ela assumiu o monopólio da representação dos interesses dessa indústria a nível nacional. Uma de suas primeiras ações foi promover (com crédito oferecido pelo BNDES) um diagnóstico da indústria do papel, realizado pelo consultor José Carlos Leone (ex-funcionário do BNDES e do grupo Klabin). O principal propósito desse estudo foi orientar o desenho de uma nova política do BNDES para o setor, que tivesse participação empresarial.

**A opção por uma articulação produtiva do tipo
integração vertical floresta-indústria.**

Foi até 1971/72 que a maioria das empresas da indústria do papel começa a desenvolver programas importantes de reflorestamento aproveitando-se dos incentivos fiscais

⁽⁴³⁾ Como foi mostrado no capítulo II (seção 2.2.1) entre essas associações que surgiram no final dos anos 60 e inícios dos 70, destacam-se: a ARBRA, a APR, a ABPM, a ABRACAVE e a ABINCE.

disponíveis.⁽⁴⁴⁾ Dois foram os fatores fundamentais que influíram numa tardia participação da indústria do papel no usufruto pleno dos incentivos fiscais⁽⁴⁵⁾: (a) a incerteza do potencial de utilização maciça do eucalipto na fabricação de papel; e (b) as dificuldades criadas pela legislação para a realização de grandes empreendimentos financiados integralmente com incentivos fiscais. Ambos fatores foram resolvidos em forma favorável para essa indústria desde o início dos anos setenta, como mostraremos a seguir.

As incertezas sobre as possibilidades da fabricação de papel com 100% de celulose de fibra curta (eucalipto) foram totalmente eliminadas no início dos anos 70. Isso foi resultado da principal inovação tecnológica de caráter crucial impulsionada pela indústria nacional do papel, em toda sua história. A evidência que podia-se produzir celulose de eucalipto datava de 40 anos atrás;⁽⁴⁶⁾ de fato, ela era usada como recheio (misturada com celulose de fibra longa) na produção de papel. O processo inovativo consistiu, na verdade, em ter encontrado resposta tecnológica a duas questões fundamentais:

(a) na parte agrícola, a de como obter uniformidade nas plantações de eucalipto através de trabalhos na área da reprodução vegetativa. Somente essa uniformidade das plantações

⁽⁴⁴⁾ Algumas empresas como a Champion Papel e Celulose Ltda haviam comprado durante a década de sessenta varias fazendas localizadas ao longo da antiga Companhia Paulista de Estradas de Ferro. DEPOIMENTO de John Warren ex-diretor da Champion. Revista Celulose e Papel, São Paulo, Ano II, No 6, set./out. 1986.

⁽⁴⁵⁾ Segundo entrevista dada por H. Lescher, 1991, datilografada: "Foi até início dos 70 que as empresas paulistas perceberam que boa parte das melhores terras para reflorestamento no Estado já estavam em poder das empresas reflorestadoras, e o preço das terras tinha-se encarecido muito sob o estímulo da expansão da laranja".

⁽⁴⁶⁾ "Noticias dos Estados Unidos, via São Paulo, trouxeram uma nova auspiciosissima: Navarro de Andrade, o pai dos eucaliptus paulistas, conseguiu que técnicos norte-americanos fabricassem papel com a polpa de varias tóras daquela madeira. A notícia assegura êxito amplo: um jornal de Wisconsin, de máquinas de grande velocidade de impressão, foi impresso com uma bobina de tal papel que se portou como o papel habitual de abeto." JORNAL O GLOBO, Rio de Janeiro, 9 fev. 1926.

permitiu obter uma maior confiabilidade na chamada "resposta funcional" do papel (resistência mecânica);

(b) na parte industrial, a realização de alterações importantes na técnica de refino (processo de desagregação das fibras da madeira), e trabalhos de pesquisa na formação de tramas de fibra curta mais resistentes.⁽⁴⁷⁾

Na parte agrícola o mérito no processo inovativo é do Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF-ESALQ-USP). O IPEF realizou a pesquisa agrícola básica em convênio com as principais empresas do setor e totalmente financiada com recursos públicos, provenientes do Fundo de incentivos fiscais ao reflorestamento (Lei 5.106). Na parte industrial, as alterações na técnica de refino foram resultado do trabalho conjunto entre uma empresa produtora de papel (Suzano) e outra produtora de máquinas de propriedade nacional (a Pilão).⁽⁴⁸⁾ A pouca, mas importante, pesquisa na formação de tramas de fibra curta foi realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) no início dos anos 60.

As empresas reflorestadoras independentes acompanharam o movimento de implantação maciça de eucalipto. Elas foram adicionalmente motivadas pelos problemas que encontraram em levar os plantios de pinus até sua fase de exploração com o financiamento previsto pelos incentivos fiscais.⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁷⁾ Entrevista dada por Leopold Rodés, ex-diretor do Centro Técnico em Celulose e Papel do IPT (1976-1990), e hoje Consultor em Pesquisa Industrial do grupo Klabin, São Paulo 06 nov. 1991, datilografada.

⁽⁴⁸⁾ Essa empresa nacional que teve um excelente início no segmento produtor de bens de capital para a indústria de papel, posteriormente não conseguiu evoluir nesse mercado, devido a desentendimentos com o BNDES que a eliminou como elegível para novos créditos públicos, inviabilizando assim a principal via de desenvolvimento empresarial da maior parte da indústria nacional.

⁽⁴⁹⁾ Os incentivos fiscais alcançavam para financiar apenas duas manutenções, o que era insuficiente para formar um plantio de pinus. No entanto, o mesmo volume de financiamento era suficiente para completar o
(continua...)

As dificuldades criadas no início pela legislação dos incentivos fiscais foram superadas pela intervenção dos interesses da indústria de papel e celulose. A representação desses interesses, através da ANFPC, pressionou e conseguiu provocar importantes mudanças na lei 5.106, adequando-a a seus interesses particulares. Isto foi feito através do Decreto-Lei 1.134 (novembro de 1970), que representou uma alternativa à lei anterior para as pessoas jurídicas, e que em seus aspectos fundamentais permitiu:

(a) que as atividades de reflorestamento fossem dirigidas por Sociedades em Conta de Participação (SCP-sociedades de pluriparticipação). Essa nova forma empresarial possibilitou a conjugação de 2 ou mais investidores num mesmo projeto de reflorestamento⁽⁴⁹⁾;

(b) que o abatimento de despesas com reflorestamento no imposto de renda fosse feito antes delas se efetivarem; e

(c) sujeitava a aplicação dos incentivos unicamente a projetos previamente aprovados pelo IBDF. Com isso outorgava-se um papel estratégico a essa instituição na distribuição dos benefícios previstos na legislação (Bacha, 1991).

Adicionalmente, através do decreto 68.565 de 1971 (que regulamentou o DL 1.134/70) criaram-se os Certificados de Participação em Reflorestamento (CPR) e, em conseqüência, um mercado de títulos. Os CPR eram títulos transferíveis e nominais emitidos pela administradora do empreendimento em favor dos

(49) (...continuação)

primeiro ciclo produtivo do eucalipto. Essa "vantagem" do eucalipto para as empresas reflorestadoras obedecia ao seu interesse especulativo de recuperar antecipadamente os valores da dedução do imposto de renda aplicados nos plantios. Entrevista dada por H. Lescher, 1991, datilografada.

(50) Pela sistemática do decreto 1134/70 permitiu-se que a empresa com projetos aprovados pelo IBDF procurasse investidores para seus empreendimentos, "convencendo-as" a aplicar os respectivos recursos deduzidos do imposto de renda. IPEA. *op. cit.*, p. 4.

aplicadores em Incentivos Fiscais.⁽⁵¹⁾ As facilidades criadas pelo funcionamento de um mercado de títulos estimulou ainda mais a aplicação de recursos por parte de grandes investidores.

Como se isso tudo não fosse suficiente, o IBDF começa a exigir como condição indispensável para a aprovação de novos projetos de reflorestamento um tamanho mínimo de 1.000 ha. Esse é um exemplo de como a relação *neocorporatista*, que estava se configurando, provocou a criação de barreiras institucionais à entrada na indústria de celulose e papel.

Segundo Lescher, que participou pessoalmente das pressões exercidas com o propósito de mudar a legislação original dos incentivos fiscais: "...foi um grupo de pessoas ligadas à indústria do papel que levaram ao governo a *sugestão* de se fazer os projetos de reflorestamento com pluriparticipação. Isso permitiu que houvesse quaisquer número de contribuintes numa mesma área, as chamadas Sociedades em Conta de Participação ...Nesse grupo destacava-se Leopoldo Garcia Brandon, fundador e diretor geral da Aracruz Florestal, quem fez o primeiro projeto conhecido de pluriparticipação... E também, participamos alguns empresários que, como eu, estávamos interessados em formar grandes empresas de reflorestamento para no futuro, quiçá entrar no ramo da produção de celulose e papel..."⁽⁵²⁾

Ninguém melhor qualificado que Lescher para confirmar textualmente: "...essa lei (1.134/70) foi criada pela participação decisiva do *lobby* da indústria de papel e

(51) Para os aplicadores o CPR era um cheque nominal ao seu favor, no valor da aplicação e faz surgir uma atividade de intermediação de CPR's em troca de comissões e os projetos de reflorestamento passam a ter um papel marginal diante das deduções do imposto de renda como finalidade última. Isso permitiu uma outra forma utilizada pela indústria para juntar o financiamento incentivado necessário para seus grandes projetos, oferecendo ao "investidor/aplicador" um contrato de recompra de sua aplicação cinco anos depois, corrigida pela ORTN. Entrevista dada por H. Lescher, 1991, datilografada.

(52) Entrevista dada por H. Lescher, 1991, datilografada.

celulose... Quem é que poderia ter acesso a terras e realizar reflorestamentos maiores que 1.000 ha? ... só quem também podia contar com grandes aportes de capitais..."; e exemplifica: "...uma firma grande e de tradição em São Paulo quando tinha opção para aplicar 50% do seu IR, entre aplicar comigo ou com João da Silva, preferia obviamente, aplicar o seu recolhimento com o Max Feffer (Suzano), ou com Klabin..." E conclui enfaticamente: "...a indústria que num primeiro momento teve temor da expansão indiscriminada das empresas de reflorestamento independente, pela ameaça que no futuro poderiam representar a suas posições de mercado, percebeu que começava a ter o controle da situação e que era dona do Setor..."⁽⁵³⁾

Nilo Domingues, à época encarregado por parte do BNDES das relações com o setor de papel e celulose, referindo-se à influência que a indústria exercia sobre o IBDF, cita: "...era o Sr. Antonio Lopes, funcionário do grupo Simão, um dos encarregados das relações com o governo, e trabalhou muito na regulamentação da legislação que aplicava o IBDF..."⁽⁵⁴⁾

É assim como em inícios da década de 70 os principais grupos econômicos fabricantes de papel criam suas próprias empresas subsidiárias florestais. Também abriram-se novas oportunidades de aplicação de capitais no reflorestamento para grupos empresariais originários de outros setores econômicos. No entanto, só alguns deles conseguiram entrar posteriormente na produção de celulose e papel. Exemplos destas iniciativas foram: o grupo Bamerindus que investiu em reflorestamentos no Paraná, e hoje entra na produção de celulose e papel (Impacel); o grupo Votorantin que implantou florestas em São Paulo, e hoje conclui o projeto Celpav; o grupo Souza Cruz hoje principal acionista no

⁽⁵³⁾ Idea, ibidem.

⁽⁵⁴⁾ Entrevista dada por Nilo Foreis Domingues, ex-funcionário aposentado do BNDES, e hoje consultor do grupo empresarial Ripasa. Rio de Janeiro, 05 set. 1991, datilografada.

projeto Aracruz Celulose; e a empresa Estatal CVRD que em parceria com o Banco do Brasil, realizou importantes reflorestamentos no Estado de Minas Gerais, originando projetos como a Cenibra.⁽⁵⁵⁾

A opção de integração vertical tomada pela indústria do papel é também resultado de uma determinada modalidade de articulação entre interesses industriais e agrários. O monopólio da representação de interesses e seu acesso ao Estado permitiu a total subordinação dos interesses agrários. Seria difícil argumentar que essa era uma opção única, ou que seria impossível maior complementação entre reflorestadoras independentes e empresas industriais.

Os interesses industriais assumem o controle da dinâmica da atividade de reflorestamento no país.

Em 1974, quando os interesses industriais⁽⁵⁶⁾ tinham tomado a iniciativa no reflorestamento, os incentivos fiscais sofrem uma primeira ameaça de serem radicalmente diminuídos. Essa ameaça conduz ao fortalecimento do sistema de representação de interesses do Complexo e mobiliza toda a capacidade de influência sobre o Estado. Simultaneamente, no contexto do II PND, o Estado articula um conjunto de políticas agrárias e industriais para o fomento da produção de celulose e papel. O reforço da representação de interesses, e a iniciativa desenvolvimentista do Estado, são os dois principais elementos que contribuíram a selar o padrão *neocorporatista*.

A lei 1.134/70 concentrou no reflorestamento a maior

(55) REVISTA DA MADEIRA. São Paulo, Ano XX, No 240, dez. 1971.

(56) Nesse processo, os interesses da indústria de chapas de fibra de madeira atuavam em forma coordenada com os da indústria de papel e celulose nos pleitos que objetivassem a defesa da sua base de matéria-prima comum. Essa indústria é integrada por apenas duas empresas: Eucatex e Duratex.

proporção dos incentivos fiscais, esvaziando os financiamentos de caráter regional administrados pela SUDENE e a SUDAM. Por causa disso, o *lobby* político nordestino liderou uma tentativa de reduzir ou até terminar com os incentivos fiscais ao reflorestamento. O sistema de representação dos interesses do Complexo Florestal conseguiu enfrentar com êxito essa ameaça, negociando com o Estado a criação do Fiset (decreto-lei 1.376-12/12/1974). O Fiset foi um mecanismo de negociação e distribuição dos incentivos fiscais entre todas as partes interessadas, através da formação de Fundos de Investimento. Os Fundos criados foram: o FINOR (Nordeste), o FINAM (Amazônia) e o Fiset (reflorestamento, pesca e turismo).

Segundo o DL 1.376/74, o Conselho Nacional de Economia (CNE) arbitraria a distribuição dos incentivos entre os diversos Fundos, entre eles para reflorestamento. O papel do IBDF foi ainda mais reforçado, passando a distribuir entre empresas o Fundo de incentivos para reflorestamento determinado pelo CNE.

O Fiset/R estabeleceu uma nova sistemática para a concessão dos incentivos fiscais, manteve o predomínio das SCP e fez uma tentativa fracassada de eliminar as práticas de corretagem comissionada na captação de incentivos. Uma de suas principais vantagens era que as empresas que fizessem opção pelo Fiset/R em projetos específicos teriam de forma imediata os seus recursos providenciados pelas agências de desenvolvimento.⁽³⁷⁾

A pressão exercida pelo sistema de representação dos interesses do Complexo Florestal com o propósito de conseguir a criação do Fiset, pode ser ilustrada através de várias

(37) Os investidores recebiam ou Certificados de Participação em Reflorestamento (CPR) das SCP, ou Certificados de Investimento (CI-ou cotas do Fiset)), que eram a moeda para adquirir CPR em leilões que periodicamente promovia o Banco do Brasil. Esses CI de aplicadores eram vendidos no mercado para garantir um retorno antecipado da sua dedução do IR e assim comprados "fora de balcão" por empresas industriais interessadas para depois adquirir com eles CPR (Prado, 1986).

evidências. Herman Lescher relata: "Na gestão de Mário Henrique Simonsem, então Ministro da Fazenda, nós conseguimos mostrar-lhe que o melhor sistema para resolver o problema seria a criação de Fundos de Investimento. E foi sancionado o decreto lei 1.376, que permitia que o indivíduo aplicasse 25% ou 17.5% em reflorestamento caso fosse no Nordeste ou no Centro-Sul, respectivamente. Assim dividia-se o bolo entre todos. A distribuição dos recursos disponíveis entre os Fundos seria feita pelo CNE. O acordo fez o pessoal do Nordeste parar de reclamar..."⁽⁵⁸⁾

A Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS) levou ao Ministro de Planejamento à época um documento para servir como subsídio à política governamental no setor. Esse documento apoiava a constituição de um Fundão de incentivos fiscais, argumentando que este "...eliminará a possibilidade dos pequenos e médios investidores de optar pelos projetos de sua preferência... orientando-se à adaptação do desenvolvimento do setor de papel e celulose às condições econômicas mundiais..."⁽⁵⁹⁾ Quem negociou essa proposta com o Ministro foi o então presidente da SBS Laerte Setubal Filho, sócio proprietário da empresa Duratex. O então ministro de Planejamento era João Paulo Reis Velloso, posteriormente membro destacado do Conselho Diretivo do grupo empresarial RIPASA.

Se na defesa dos incentivos fiscais os interesses da indústria e dos reflorestadores independentes estavam unidos, na hora da sua distribuição apareciam enormes disputas. No final de

(58) Observa-se como o Sistema de representação dos interesses já é do Complexo Florestal e não somente da indústria do papel. Interesses industriais e dos reflorestadores independentes fazem estreita aliança na defesa dos incentivos fiscais. Entrevista dada por Lescher H, 1991, datilografada.

(59) Note-se que a argumentação gira em torno da indústria de papel e celulose. Na mesma nota destaca-se que o presidente da SBS manteve encontros com o Secretário-Geral do Ministério da Fazenda, José Carlos Freire, com o qual discutia a sistemática da captação e distribuição de incentivos fiscais. REFLORESTAMENTO pede ampliação de recursos. Revista da madeira, São Paulo, Ano XXIV, No 279, p. 34-36, mar. 1975.

1975, num debate com o IBDF, as empresas reflorestadoras independentes apresentaram três reivindicações principais: a revogação do DL 1.376/74 devido à competição por incentivos que havia provocado; a criação de Distritos Florestais para proteger às empresas neles localizadas; e a possibilidade de utilizar as terras e os incentivos para realizar diversificações agrícolas (Lessa 1978:106).

Sem conseguir reverter uma tendência à diminuição dos incentivos, a representação dos interesses do Complexo aumenta suas pressões sobre o IBDF para concentrar os recursos disponíveis. O melhor exemplo do êxito dessas pressões foi a criação por parte do IBDF das chamadas "cartas-consulta".⁽⁶⁰⁾ Assim resolveu-se a distribuição dos incentivos fiscais para a região centro-sul, reduzidos pela metade em 1977 quando o governo decidiu obrigar que 50% do Fiset/R fosse aplicado no Nordeste.⁽⁶¹⁾ Lescher afirma: "...a redução do volume total de incentivos não prejudicou os projetos tradicionais das grandes empresas industriais do Centro-Sul. Foram as pequenas e médias empresas que resultaram aleijadas do processo e começaram a fechar, ou a prestar serviços de empreitada com seu parque de máquinas para as empresas que conseguiam as cartas consultas. Aí aconteceu o desastre que eu acho acabou com a silvicultura do centro-sul..."⁽⁶²⁾

A representação dos interesses do Complexo conseguiu defender com bom êxito a tese de que o reflorestamento devia

⁽⁶⁰⁾ A carta-consulta originava-se numa proposta de reflorestamento feita por uma empresa ao IBDF, que em função de critérios relacionados com a sua capacidade empresarial, determinava em definitivo o volume de reflorestamento (igual ou menor ao inicialmente proposto) que receberia incentivos. Entrevista dada por Lescher H, 1991, datilografada.

⁽⁶¹⁾ Ainda após a criação do Fiset/R o lobby político nordestino continuou suas reclamações ao verificar que 70% da receita total dos incentivos, se originava de grandes investidores do centro-sul do país, nenhum dos quais se aventurava a aplicar nos projetos florestais do Nordeste.

⁽⁶²⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

estar acoplado diretamente ao programa de industrialização. Horácio Cherkassky, presidente da ANFPC desde 1967, enfatiza: "...nós sempre procuramos alertar o governo para um aspecto central: nós plantávamos e tínhamos que fazê-lo bem porque dependíamos daquela madeira; o independente ia plantar e ninguém tinha garantia de como ia fazê-lo, e era o que estava acontecendo. Eu ia sempre discutir com o pessoal do governo porque nessa disputa poderiam dar menos áreas para nós, o que felizmente nunca aconteceu".⁽⁴³⁾

Um dos fatos cruciais na configuração do Complexo foi a complementaridade entre as políticas de incentivos fiscais e a de desenvolvimento industrial lograda a partir de 1974 com o II PND, que havia priorizado a produção de celulose e papel. Entre suas principais medidas estavam: a exigência da integração florestal das empresas industriais; e a fixação de escalas mínimas de produção de celulose e papel. Esta última medida completou o ciclo de criação de barreiras à entrada a indústria, que tinha iniciado com a fixação de escalas mínimas para o reflorestamento. A política industrial foi decisiva para fechar o cerco sobre o segmento de empresas reflorestadoras independentes, num processo cujo desfecho será analisado a seguir.

**Uma face do padrão *neocorporatista* em evidência:
um sistema de representação de interesses não mais
da indústria e sim do Complexo Florestal.**

O padrão *neocorporatista* é o principal fator causal, e ao mesmo tempo resultante, da forma como se deu a articulação entre interesses industriais e agrários. Esse Padrão se tece num espaço que ele mesmo ajuda a construir: o Complexo Florestal. Um espaço de referência à tomada de decisões privadas e públicas que excede os limites da noção corrente de indústria.

⁽⁴³⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

A formação da base florestal da indústria ilustra claramente a constituição de um sistema de representação de interesses e mecanismos de intercâmbio político de tipo *neocorporatista*. Na representação de interesses, num primeiro momento, há um estímulo a diversificação da representação econômica. Evidência disso foi a proliferação de associações ligadas aos interesses florestais, e inclusive dentro dos mesmos interesses industriais.⁽⁶⁴⁾

Esse aparente pluralismo configura-se num sistema no qual as Associações, funcionalmente diferenciadas em categorias, vão sendo hierarquicamente ordenadas. Aquelas que representam interesses exclusivamente florestais, assumem posições subordinadas e deixam de ser competitivas entre elas, passando a ser complementares. E a ANFPC assume o monopólio da representação do conjunto dos interesses tanto florestais, como industriais.

Uma das características distintivas desse novo sistema de representação *neocorporatista* é o estímulo que provoca à **multiafiliação**. Assim todas as empresas com algum tipo de interesse florestal, embora não produzam celulose ou papel, filiam-se à ANFPC. Também as empresas produtoras de papel e celulose filiam-se às associações florestais (ARBRA, APR).⁽⁶⁵⁾ Dessa forma, as pressões sobre o executivo são exercidas desde diversas representações e em forma simultânea, embora seja só uma delas, a ANFPC, reconhecida oficialmente como interlocutor

⁽⁶⁴⁾ Vários segmentos da indústria de papel e celulose que consideraram que seus interesses específicos não eram devidamente pleiteados pela ANFPC, formaram suas próprias associações; exemplos são: a Associação Brasileira de Exportadores de Celulose (ABCECEL); e a Associação Brasileira do Papelão Ondulado (ABPO). No entanto, todas as empresas afiliadas a estas associações sempre estiveram simultaneamente afiliadas à ANFPC.

⁽⁶⁵⁾ Esse processo de multiafiliação se submete a um princípio geral de ordenamento hierárquico da representação de interesses. As empresas produtoras de papel e celulose participaram da APR desde sua fundação em 1967 e é interessante como seu hoje presidente Lescher lembra que: "...no começo quem comparecia as reuniões da Associação representando a indústria eram o Paulo Maluf o Max Feffer, os cabeças dela...eles foram durante uma primeira fase, depois da qual não apareceram mais; aí começaram a mandar pessoal do terceiro escalão das empresas ou da ANFPC". Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

privilegiado.

O monopólio da representação de interesses exercido pela ANFPC é em boa medida explicado pelo reconhecimento outorgado pelo Estado. Assim, por exemplo, a ANFPC é o interlocutor privilegiado do IBDF; e este a reconhece como representante dos interesses florestais na negociação da política de incentivos. Entretanto, esse reconhecimento é alcançado não sem antes aceitar certos controles na sua seleção de lideranças e articulação de demandas e apoio.

A influência exercida pelo Estado na articulação dos interesses privados é bem ilustrada pelo depoimento de Roberto Nicolau Jeha, 2º Secretário da FIESP/CIESP: "...Em 1976, eu era primeiro vice-presidente da APFPC. Como coordenador de um grupo de política industrial, e com o apoio da ANFPC, manifestei publicamente a oposição da organização àquele escândalo que foi a venda da empresa Borregard (pelo BNDES) ao Círculo da Família Militar (CFM). No entanto, um simples telefonema do Presidente do BNDES à época, dizendo que se a ANFPC não recuasse nas suas posições o tratamento que receberia seria diferente, fez com que a organização recuasse e fizesse publicar nos jornais um comunicado servil. Uma atitude oportunista e covarde...Foi então que pedi demissão do meu cargo, e nunca mais participei dessa Associação..."⁽⁶⁶⁾

Colaborando na caracterização do monopólio da representação exercido pela ANFPC, o mesmo Nicolau Jeha opina em forma precisa: "...O que realmente acontece na ANFPC, é que são 5 ou 6 grandes grupos econômicos que a dominam totalmente. O presidente é o mesmo há 20 anos. Eles tratam os interesses da indústria como se

⁽⁶⁶⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, Segundo Secretário e Diretor do Departamento de Economia da FIESP/CIESP; Representante do Sindicato da Indústria do Papelão no Estado de São Paulo; e proprietário da Indústria de Papel e Papelão São Roberto S.A. São Paulo, 3 jun. 1991.

fossem exclusivamente os deles e não existissem outros..." Ele como representante dos produtores de papéis reciclados, cujos interesses estão excluídos da representação, argumenta: "...os 50 ou mais fabricantes de papel reciclado poderiam até se unir e tentar conseguir o controle político da ANFPC, mas não o fazem. Como na fábula de La Fontaine dos 4 burros e do leão, ela se aplica à atuação dos fabricantes de reciclado na ANFPC. Proporcionalmente são 4 burros e um leão, só que eles se desentenderam, e o leão comeu os quatro..."⁽⁴⁷⁾

De fato, dos membros das diretorias da ANFPC desde 1967 até 1990, não menos de 70% representavam os interesses do seletivo grupo das empresas líderes da indústria de papel e celulose. Dentro desse grupo mais de 60% eram sócios-proprietários ou executivos de empresas integradas (floresta-celulose-papel). Já em termos da presidência e primeira vice-presidência da ANFPC, o predomínio de membros vinculados às empresas líderes e integradas se situa entre 85% e 90%. Entre elas, destaca-se o grupo Klabin; um de seus executivos ocupa a presidência desde 1967 até hoje. Além disso, durante a metade desse período (12 anos) também representantes do grupo Klabin ocuparam o cargo de primeiro vice-presidente da ANFPC.⁽⁴⁸⁾

O monopólio da representação exercido pela ANFPC foi facilitado pelas dificuldades da ação coletiva das organizações dos interesses agrários. Um exemplo dessas dificuldades foi o fracasso em alcançarem acordos com a ANFPC sobre o estabelecimento de preços mínimos para a madeira, do qual dependia sua renda. Adicionalmente a ANFPC logrou que a madeira, sua principal matéria-prima, nunca estivesse relacionada entre os

⁽⁴⁷⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

⁽⁴⁸⁾ Além do grupo Klabin, os outros grupos e empresas integradas cujos interesses controlaram a representação de interesses exercida pela ANFPC foram: Suzano, Simão, Ripasa e a empresa Champion. ANFPC. RELATÓRIO ESTATÍSTICO. São Paulo, 1967-1990. Ver também a Tabela 21 na seção 2.2.3 do capítulo II desta tese.

produtos sujeitos a rígidos controles governamentais de preços. No entanto, logrou que a celulose tivesse seus preços oficialmente controlados, porque favorecia diretamente seus interesses.

Lescher atribui o fato de não ter conseguido acordo com a ANFPC sobre os preços mínimos para a madeira, a dificuldades de organização das empresas reflorestadoras, argumentando: "Enquanto existiam 900 empresas de reflorestamento no sul do país associadas havia somente 80. Devido que a formação dessas empresas era muito heterogênea, nunca houve uma forma de unificar-se para fazer um acordo com a indústria sobre os preços da madeira..." E como um exemplo a mais do monopólio da representação exercido pela ANFPC, ele se escusa: "... fazíamos o possível, até tentamos negociar diretamente com o governo o estabelecimento de preços mínimos para a madeira, mas nunca conseguimos, porque não tínhamos força suficiente..."⁽⁴⁹⁾

A outra face do padrão *neocorporatista* em evidência: um novo modelo de intercâmbio político, e um caso de "governo colonizado" na gestão da política de incentivos fiscais ao reflorestamento.

No processo de formação da base florestal identificam-se também os mecanismos de intercâmbio político, que conduzem à "*concertación*" de políticas como forma de tomada da decisão pública. Nesse aspecto, observa-se uma mudança radical nas atitudes ideológicas dos empresários da indústria, expressas através do discurso da ANFPC. Estas deixam de ser defensivas - como no *corporatismo* tradicional-, e passam a ser de procura da articulação de interesses entre órgãos públicos e privados, através de um processo de intercâmbio político. O intercâmbio é feito diretamente com o poder executivo, em forma de uma

⁽⁴⁹⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

interação regular e em contextos funcionalmente especializados. Por exemplo, com o IBDF no caso da política de incentivos fiscais; com o BNDES na área da política de financiamento; com a CACEX na negociação de incentivos à exportação, etc.

No caso específico da elaboração e execução da política de incentivos fiscais ao reflorestamento até o final dos anos 70, o modelo de interação estabelecido entre a ANFPC e o IBDF configura um caso típico do que Schmitter chama de "governo privatizado ou colonizado".⁽⁷⁰⁾ Na sua avaliação dos incentivos fiscais (DL 1.376/74) o IPEA enfatiza: "...o sucesso dos incentivos ficou muito na dependência de um correto funcionamento do IBDF na alocação de recursos. Na forma como ele foi gerado, parece ter sido essa a peça menos eficiente do Sistema. O sistema de aprovação de projetos do IBDF, no qual cabe ao presidente do órgão a tomada da decisão final (em vez de possuir Conselhos Deliberativos como outras agências), fez do Instituto um órgão frágil, e extremamente vulnerável a influências políticas externas, de lobbies, etc. Isso mesmo aconteceu com a Comissão de aprovação de cartas-consultas, também composta apenas por membros do órgão"⁽⁷¹⁾

Num determinado momento -embora temporariamente- a ANFPC passou a controlar em forma direta a atuação do IBDF no desenho e aplicação da legislação dos incentivos. Isto coincidiu com um período de progressivo aumento do poder e autonomia dessa instituição na distribuição de recursos públicos. Essa situação,

⁽⁷⁰⁾ Schmitter (1985:60) define a noção de governo privatizado como aquele modelo neocorporatista de interação entre o Estado e as organizações de representação de interesses, "onde apenas uma organização -quase sempre monopolista- coloniza um organismo particular do Estado e faz um uso privado de seus poderes públicos para ditar normas, conceder subsídios, etc". São casos nos quais as agências públicas são fracas e concedem sua própria tarefa como uma que serve os interesses de seus grupos clientes, numa outra definição feita por Cawson (1985:16).

⁽⁷¹⁾ IPEA, COMIF. Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo decreto-lei 1.376 de 1974. Brasília, 1986.

sem duvidas, é um dos fatores fundamentais na interpretação do processo de formação da base florestal da indústria.

O modelo de relacionamento entre o IBDF e a ANFPC, diz respeito à política de incentivos fiscais ao reflorestamento, num período determinado (década dos 70). Não pode generalizar-se para descrever o relacionamento estabelecido em outras áreas de política entre a ANFPC e outras agências públicas; e nem com o mesmo IBDF durante a década de oitenta. Portanto, não caracteriza um padrão único ou global de relacionamento entre a ANFPC e o Estado. Prova disso é que ao mesmo tempo a ANFPC estabelecia outro tipo de interação com agências como o BNDES, radicalmente distinto daquele estabelecido com o IBDF.

O Padrão neocorporatista mostra seus primeiros resultados: uma acelerada expansão da base florestal da indústria de celulose e papel.

Num dos principais resultados do padrão *neocorporatista*, as empresas integradas passaram a adquirir florestas implantadas por terceiros com incentivos fiscais, principalmente no Estado de São Paulo. Esse processo de aquisições, iniciado entre 1975/76, responde por uma proporção expressiva das reservas florestais que possuem as empresas líderes do Complexo. Assim completava-se a extensão da base florestal para papel e celulose, sem a qual não teriam sido possíveis as enormes ampliações industriais que foram promovidas em forma simultânea.

A venda, praticamente forçada, de florestas implantadas por reflorestadores independentes foi resultado de mecanismos tanto derivados do padrão *neocorporatista*, como próprios das estruturas de mercado. No primeiro caso, podem-se arrolar: (a) as barreiras institucionais à entrada na indústria, que impediram que reflorestadores independentes pudessem passar a produzir celulose e/ou papel; (b) a proibição oficial às exportações de madeira de

eucalipto e *pinus*⁽⁷²⁾; (c) a ausência de controles oficiais dos preços da madeira que assegurassem os níveis de renda dos reflorestadores.

Os mecanismos de mercado foram: (a) o controle oligopsônico do mercado da madeira que permitiu um aviltamento dos preços;⁽⁷³⁾ (b) a operação dos mercados dos diversos títulos derivados do tipo de investidor característico nas SCP⁽⁷⁴⁾ (cartas de recompra, cartas-consulta do IBDF⁽⁷⁵⁾, CPR's, CI's); (c) o controle sobre os preços da terra: as florestas incentivadas ficavam por Lei mais de vinte anos comprometidas com essa utilização.

No período 1973-1978 (no qual foram maturando as florestas implantadas nos 60) os reflorestadores independentes foram barrados de entrarem na indústria, e proibidos de exportar a madeira. Antonio Carlos Prado, ex-funcionário do antigo IBDF confirma: "... foi o *lobby* da indústria de papel e celulose que mais influenciou na proibição das exportações de madeira

⁽⁷²⁾ As exportações de toras ou cavacos de eucalipto e pinus unicamente foram autorizadas a partir da portaria No 28-N do IBAMA de 11 de julho de 1991. Segundo Suchek V. (diretor da firma consultora Jaakko Pöyry Engenharia Ltda) "os reflorestadores conseguiram (a partir da autorização a exportar) US\$ 35 por metro cúbico de tora exportado com um lucro de pelo menos US\$ 12 por metro cúbico. Bem mais do que os reflorestadores independentes conseguem por sua madeira no mercado interno. GAZETA MERCANTIL, 1/08/1991, p. 18.

⁽⁷³⁾ Segundo Leo Chueri, dirigente da APR e sócio-proprietário da empresa reflorestadora independente Itapeva Florestal (SP): "Nós unicamente conseguimos vender madeira aos preços oferecidos no mercado porque grande parte das árvores abatidas hoje foi plantada com recursos que caíram do céu". GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 01/08/1991, p. 18.

⁽⁷⁴⁾ Os benefícios obtidos num primeiro momento pelo investidor/optante pelas deduções no seu imposto de renda, eram mais tarde transferidos a empresas industriais que adquiriam o patrimônio por preços substancialmente menores aos do mercado (Bacha, 1991).

⁽⁷⁵⁾ Até mercado para transacionar as cartas-consulta do IBDF terminou sendo criado. Lescher explica as razões: "...uma empresa independente que plantava 5.000 ha por ano, de repente recebe uma carta-consulta autorizando-a a plantar 500 ha, aí ela encarava duas opções: ou vendia sua carta-consulta, ou encerrava suas atividades..."Entrevista dada por H. Lescher, 1991, datilografada.

proveniente de reflorestamentos...⁽⁷⁴⁾ Ainda em 1986, a ANFPC numa proposta de política industrial ao CDI, recomendava "a restrição à exportação de cavacos de madeira e outros materiais fibrosos destinados à produção de celulose e outras pastas"⁽⁷⁷⁾ A autorização oficial para exportações de madeira só foi alcançada em julho de 1991 à revelia dos interesses representados pela ANFPC.

Em consequência, os reflorestadores independentes tiveram que enfrentar no mercado interno alternativas do tipo:

(a) próximo das indústrias consumidoras, vender a madeira a preços aviltados; (b) vender os maciços florestais completos a empresas produtoras de celulose e/ou papel, sob suas condições; (c) abandonar as plantações em localizações onde os preços da madeira não compensavam nem sequer os custos de transporte. Como um resultado desse processo, de 900 empresas reflorestadoras independentes que existiam em inícios dos anos setenta, hoje não restam mais de 50.⁽⁷⁸⁾

No relatório oficial de avaliação dos incentivos ao reflorestamento reconhece-se que essa política reforçou as características oligopônicas do mercado de madeiras. Estimulando sua verticalização as empresas produtoras de celulose e papel começaram a utilizar seus estoques de madeira para regular os preços de mercado. O relatório conclui que "...uma parcela muito significativa dos recursos repassados aos reflorestadores independentes acabou sendo transferida aos setores consumidores

⁽⁷⁴⁾ Entrevista dada por Antônio Carlos Prado, executivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), antigo executivo do IRDF, e membro da COMIF, Campinas, 19/07/1991, datilografada.

⁽⁷⁷⁾ REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano II, No 6, set./out. 1986.

⁽⁷⁸⁾ DECLARAÇÕES do empresário Luiz Calvo Ramires. Proprietário de uma das principais empresas reflorestadoras independentes do país que sobreviveram a esse processo. Gazeta Mercantil, São Paulo, 24/09/91.

da madeira devido ao seu poder de mercado..."⁽⁷⁹⁾

Um importante protagonista deste processo, H. Lescher confirma que: "...a partir de 1976, como resultado de diversos tipos de pressões, a indústria de papel e celulose comprou não menos de 90% das florestas de eucalipto implantadas pelas reflorestadoras independentes do Estado de São Paulo. Prova disso é que hoje a maior proporção do reflorestamento das grandes empresas da indústria se calça na reforma de plantios ⁽⁸⁰⁾...O parque florestal do Estado foi criado pela iniciativa dos pequenos e médios empresários que compraram terras pelo interior, num momento no qual a indústria só comprava de frente a suas fábricas. Nos 70 as empresas industriais foram comprando essas terras e plantios estabelecidos ao amparo da lei 5.106, depois compraram as administrações dos projetos estabelecidos ao amparo do decreto lei 1.376; e quando nós estávamos com plantios adultos querendo vender, ela (a indústria) impôs os preços. E foram além, também manipularam toda a política, porque quando procuramos exportar foi proibido. Como resultado perderam-se não menos de 500.000 ha de eucalipto no Mato Grosso do Sul sem poderem ser exportadas... por que?...tudo porque a indústria de papel e celulose achou que, como foi feito com incentivos fiscais, é uma reserva para o mercado dela..." Concluindo frisa: " hoje a indústria de papel e celulose é quase auto-suficiente no seu abastecimento de madeira a custo zero, graças aos incentivos fiscais..."⁽⁸¹⁾

⁽⁷⁹⁾ IPEA, COMIF, loc. cit.

⁽⁸⁰⁾ A reforma de plantios consiste em reformar tecnologicamente florestas implantadas com anterioridade sem maiores cuidados tecnológicos. Esta é uma atividade que nos anos 80 recebeu também incentivos fiscais e é característica das grandes empresas das indústrias de papel e celulose e de chapas de fibra de madeira.

⁽⁸¹⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

A intervenção permanente do Estado como uma exigência dos empresários do Complexo Florestal.

Na década de 80, as principais empresas industriais dedicam-se mais ao melhoramento tecnológico e aumentos de produtividade nas plantações adquiridas que com novas expansões físicas. As principais ações dessas empresas concentraram-se nas "reformulações de projetos" e nas "reformas de plantios". As reformulações de projetos eram um expediente utilizado para facilitar o comércio das cartas-consulta do IBDF. Elas permitiam o reconhecimento oficial da mudança de administradoras, e os reflorestamentos sujeitos a reforma se habilitavam para receber incentivos fiscais de novo.

A tecnologia de reforma de plantios consistiu em transformar plantios comprados com produtividade média de 20 metros cúbicos/ha/ano, em plantações modernas com rendimentos de até 60 metros cúbicos/ha/ano.⁽⁸²⁾ Através desses mecanismos as empresas conseguiram mais incentivos fiscais sobre plantios que já haviam sido incentivados na década anterior. As reformas receberam incentivos em 50% do seu valor total, barateando ainda mais os custos médios da base florestal que estava em formação.⁽⁸³⁾

O incentivo à reforma de plantios estimulou ainda mais às empresas a comprarem florestas implantadas por terceiros. Segundo Lescher, "...hoje as florestas que estão sendo utilizadas pela

⁽⁸²⁾ Segundo Lescher: "...a indústria chegou a conclusão que era preferível criar equipamentos especiais para aproveitar áreas já plantadas de eucalipto, e reformá-las inteiramente...a principal vantagem era que as terras foram compradas muito baratas na época dos incentivos e estavam vinculadas por 20 anos ao processo florestal..." Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

⁽⁸³⁾ Só para ter uma idéia do significado quantitativo das reformas de plantios na atividade de reflorestamento do Complexo, em 1990, dez anos depois de ter-se iniciado essa prática, isto é, bastante depois dela ter alcançado seu auge, de um total de 106,656 ha. reflorestados, 35% eram áreas em reforma. ANFFC. RELATÓRIO ESTATÍSTICO. São Paulo, 1990.

indústria de papel e celulose no Estado de São Paulo, são só de reforma, ela quase não planta mais. São cerca de 60.000 ha de florestas sendo reformados, com muito pouca expansão em novas áreas...com as produtividades que estão alcançando, essa modalidade de reforma tem dado conta do balanço de matéria-prima da indústria..."⁽⁸⁴⁾

Com a crise das finanças públicas, os recursos disponíveis para incentivos fiscais vão progressivamente diminuindo, até serem finalmente extintos em 1988 através do Decreto-lei 93.607.⁽⁸⁵⁾ O discurso dos empresários em defesa dos incentivos exigindo uma intervenção permanente do Estado é um dos elementos característicos do padrão de relacionamento *neocorporatista*.

Numa das conclusões do II Encontro Nacional de Fabricantes de Papel e Celulose (1987), os empresários reclamam que os incentivos fiscais recebidos são inferiores às suas reais necessidades. E propõem: "a manutenção dos incentivos fiscais como forma de contribuição para o programa florestal compatível com as necessidades industriais".⁽⁸⁶⁾ Nessa campanha, o presidente da ANFPC no almoço anual de confraternização ao final de 1987 manifestava: "...a grave preocupação do setor com notícias que o governo pretende extinguir os incentivos ao reflorestamento... uma das principais vantagens comparativas da nossa indústria baseia-se na alta produtividade e nos custos competitivos da madeira. A base florestal é, portanto, uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento do setor".⁽⁸⁷⁾

⁽⁸⁴⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

⁽⁸⁵⁾ Esse decreto restringiu os recursos do FISET/R a deduções de 6% do IR para aplicações no Nordeste e no vale de Jequitinhonha (MG) e Espírito Santo. (Rocha, 1991)

⁽⁸⁶⁾ REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano III, No 12, p. 8, set./out. 1987.

⁽⁸⁷⁾ CHERKASSKY, H. Discurso no Almoço Anual de Confraternização da ANFPC 1987. Revista Celulose e Papel, São Paulo, Ano III, No 13, p. 12, nov./dez. 1987.

Em 1987, os empresários reivindicavam: (a) a manutenção do sistema de reflorestamento incentivado; e (b) a exclusão do setor florestal das exigências de decretos governamentais (D-93.607 e DL-2.304) que equiparam as SCP às sociedades anônimas, extinguindo a primeira para novos empreendimentos incentivados. Já em 1989, extintos os incentivos, a ANFPC através de sua participação na elaboração do Programa Setorial Integrado (PSI)⁽⁸⁸⁾ insistia em reivindicar mais benesses estatais. Assim propunha: "...que passe a ser parcial ou totalmente dedutível da receita tributável o lucro obtido em atividade florestal, desde que seja reinvestido em novos plantios, replantios, treinamento, equipamentos para manejo florestal ou silvicultura; idem para o lucro obtido na utilização de madeira plantada, desde que o dobro do valor correspondente seja reinvestido em florestas".⁽⁸⁹⁾

A argumentação é baseada em que essas compensações viriam equilibrar a disputa com os concorrentes do exterior, que conseguem abastecer-se de madeira sem ônus para seu ativo imobilizado. Essa é a versão *neocorporatista* da proteção estatal pontual e esporádico característico do *corporatismo* tradicional.

⁽⁸⁸⁾ Os PSI foram mecanismos criados pelo governo federal em 1988 para auxiliar na elaboração de uma "nova política industrial". REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano V, No 23, jul./ago. 1989.

⁽⁸⁹⁾ ANFPC. Grupo de Trabalho do Programa Setorial Integrado. Posições e Pleitos do Setor. São Paulo, mar. 1990.

Alguns dos principais resultados da forma como foram articulados os interesses industriais e agrários.

São três os resultados principais do processo de integração florestal da indústria do papel: (a) a formação de uma base florestal integrada verticalmente com a indústria; (b) o barateamento da madeira, um dos principais fatores de competitividade internacional dessa indústria na década de 80; e (c) a consolidação do sistema de representação dos interesses do Complexo Florestal com a generalização de um processo de intercâmbio político com o Estado;

Na avaliação do tamanho da base florestal integrada à indústria, basta observar que até hoje ela não representou obstáculo e nem sequer ameaça às expansões industriais. A redução da dependência de terceiros ilustra-se com o fato de que em 1989, somente 35% da área explorada e 28% do total da madeira consumida na produção de celulose e papel foi adquirida fora da própria indústria.⁽⁹⁰⁾

A principal responsabilidade pelo barateamento dos custos de produção da madeira está na forma como foi desenhado e executado o programa de incentivos fiscais ao reflorestamento, muito mais do que as tão frisadas "vantagens naturais" excepcionais do país. Os baixos custos da madeira explicam boa parte da enorme lucratividade dos empreendimentos industriais,⁽⁹¹⁾ e das vantagens competitivas do setor a nível

⁽⁹⁰⁾ ANFPC. Relatório Estatístico. São Paulo, 1989. Grupos empresariais líderes da indústria integrada como Suzano, por exemplo, dependem apenas em 13% dos seus requerimentos totais de madeira de um serviço que eles mesmos controlam, uma atividade de "parceria" rural com pequenos e médios proprietários próximos à localização de suas fábricas.

⁽⁹¹⁾ Sérgio Luis Bergamini, diretor do Departamento de economia da FIESP/CIESP, comenta com orgulho: "...nós conseguimos amortizar um investimento na produção de celulose ou papel em média em 5 ou 6 anos, (continua...)

internacional.

Basta citar que, além dos reflorestamentos incentivados não comprometerem recursos próprios das empresas, houve uma enorme sobreestimação dos custos pagos pelo IBDF na implantação dos projetos. Isso resultou em transferências reais de recursos públicos, maiores que os custos de mercado dos reflorestamentos. O relatório de avaliação do IPEA, identificou um diferencial entre custo incentivado e custos de mercado por unidade de área reflorestada de 110% em 1975; 77% em 1976; e de até 200% em 1984. Adicionalmente, a evolução dos custos médios pagos pelo IBDF, entre 1967 e 1984 foi bem mais rápida que a do índice das ORTN's (até 1983) e que a do IGP (até 1980).⁽⁷²⁾

Para se ter uma idéia comparativa, na produção de celulose o custo da madeira no preço final do produto alcança no Brasil 24%, contra 51% na Suécia, 48% na Espanha e 44% em Portugal.⁽⁷³⁾ No valor final do papel de imprensa, o custo da madeira tem uma participação de 16.2% no Brasil, na Suécia de 43%, na Finlândia 43.2%, no Canadá 29.2% e no oeste dos EUA de 29.6%.⁽⁷⁴⁾

O Dr. Amantino Ramos de Freitas, diretor do Centro Técnico de Celulose do IPT, comenta ao ser perguntado pelo custo real da madeira proveniente de reflorestamentos no Brasil: "...isso aí

⁽⁷²⁾ (...continuação)

eventualmente poderia chegar a 7...garanto que a Aracruz que projeta nos papéis recuperar o investimento em 10 anos, poderá fazê-lo em 5." Entrevista dada por Sérgio Luiz Bergamini, op. cit. Segundo cálculos feitos pelo IPT, a participação dos custos de implantação da floresta nos investimentos realizados pelas principais empresas do setor não ultrapassou 10% do total. Entrevista dada por Amantino Ramos de Freitas, Diretor do Centro Técnico de Papel e Celulose do IPT, e Presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), São Paulo, 21/06/1991, datilografada.

⁽⁷³⁾ IPEA. COMIF (1986). op. cit.

⁽⁷⁴⁾ SUCHEK, V.I. Tendências dos mercados de papel e celulose. VII Reunião Nacional do Fabricantes de Papel e Celulose. Canela, R.S., 1990.

⁽⁷⁵⁾ Soares (1990). op. cit.

vocês não vão encontrar em lugar nenhum... tem um estudo feito por um técnico norte-americano -William Beattie- que levantou o verdadeiro custo da madeira produzida nos reflorestamentos com incentivos fiscais, o resultado lhe deu um excelente emprego no Banco Mundial, mas o tornou pessoa não grata entre o pessoal da indústria"⁽⁹³⁾

Em relação ao sistema de organização dos interesses empresariais no Complexo Florestal, consolidou-se o monopólio da representação em mãos da ANFPC. A ARBRA, principal organização que representava os interesses dos empresários florestais independentes terminou se extinguindo em 1987, e foi definitivamente desativada em 1990. Na elaboração da última Constituição da República, a ANFPC representou os interesses florestais ao nível nacional como interlocutor do Congresso.

3.2.2 Expansão e diversificação produtiva do Complexo Florestal: Políticas Públicas e Auto-organização.

A formação da base florestal e a rápida expansão da capacidade de produção industrial são as duas faces da mesma moeda que resulta na constituição do Complexo Florestal.

Utilizou-se o processo histórico da formação da base florestal da indústria com um duplo propósito:

- (a) mostrar evidências da formação de um padrão *mesocorporatista*. Para isso colocou-se ênfase na conformação do seu sistema de representação de interesses, embora também tenha-se feito referência ao processo de intercâmbio político com o Estado;
- (b) mostrar como o Complexo Florestal foi sendo formado "de baixo" ou "de dentro" pela organização dos interesses privados, e pela forma como se articularam os interesses industriais e agrários. O complexo é visto desde esse ângulo, como um novo

⁽⁹³⁾ Entrevista com Dr. Amantino Ramos de Freitas, 1991, datilografada.

espaço da ação associativa dos interesses privados ligados às atividades de produção de madeira, celulose e papel.

O processo de expansão e diversificação da capacidade de produção industrial será utilizado com os mesmos propósitos e para analisar os mesmos fenômenos. Somente mudam as ênfases:

(a) na análise do padrão de relacionamento *mesocorporatista* a ênfase estará no processo de intercâmbio político, como um dos seus elementos constitutivos. Porém, sem descuidar aspectos do seu sistema de representação de interesses, particularmente as formas de orquestração dos interesses privados;

(b) mostrar como o Complexo Florestal é simultaneamente formado "de cima" ou "de fora", isto é, pela iniciativa do Estado através da articulação de um pacote de diversas políticas públicas. O complexo como o espaço no qual se orquestram os interesses privados e se elaboram e executam as políticas públicas.

O período histórico da análise é o mesmo, de meados dos anos 60 ao início dos 90. A ênfase nas políticas públicas pretende mostrar sua importância crucial, num duplo sentido:

(a) como evidência que existe a chamada autonomia relativa do Estado. Isto é, casos nos quais o Estado consegue impor objetivos nem sempre determinados pelos interesses privados envolvidos, embora também não totalmente desvinculados;

(b) para mostrar o condicionamento que impõem no processo de tomada de decisões empresariais, obrigando a qualificar os graus de individualidade e autonomia da decisão privada.

Em suma, pretendemos mostrar como numa indústria tardia, o papel das políticas públicas é crucial para entender a lógica das decisões privadas e por essa via da própria dinâmica econômica. Nosso propósito não é demonstrar que houve uma intencionalidade ex-ante no desenho de um pacote articulado de políticas públicas. Mas mostrar como essa articulação existiu; e como não foi independente da vigência do padrão *mesocorporatista* de relações

com os interesses privados. E ademais ilustrar também sua importância na delimitação, sempre transitória, do Complexo Florestal.

Pesquisa tecnológica: A inovação financiada com fundos públicos.

O processo inovativo crucial na evolução da indústria nacional de celulose e papel, foi a fabricação de papel integralmente feito com celulose de fibra curta originada do eucalipto. Esse é o único processo de inovação tecnológica registrado na indústria impulsionado pela iniciativa das empresas nacionais produtoras de celulose e papel. É característico desta indústria que as inovações sejam incorporadas nas máquinas e equipamentos, e em conseqüência, surjam a partir das grandes empresas internacionais que dominam esse segmento.

A fabricação de papel com celulose de eucalipto é resultado da coordenação entre empresas produtoras de papel, empresas produtoras de bens de capital e órgãos públicos de pesquisa. A pesquisa básica que viabilizou a inovação foi toda ela financiada com recursos públicos, originados nos incentivos fiscais ao reflorestamento e no FINEP.

A inovação estratégica original esteve na parte agrícola. Consistiu na uniformização e aumento na produtividade nos plantios de eucalipto, conseguido através da pesquisa básica realizada pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF).⁽⁹⁶⁾ Nos aspectos industriais, a principal inovação esteve em formações de tramas de fibra curta que permitissem maior resistência do papel ao arrebitemento ou estouro. A

⁽⁹⁶⁾ A partir de 1971 iniciam os trabalhos de adaptação das sementes de eucalipto da espécie *E. Grandis* importadas da Rodésia para serem plantadas no cerrado. Outro dos fatores que contribuem à implantação massiva do eucalipto. MIYAZAKI DE TOLEDO Y.I. Emprego e salários na silvicultura paulista. Campinas, S.P., 1991. Relatório preliminar de Pesquisa sobre o Complexo Florestal Paulista. Instituto de Economia, UNICAMP, mimeo.

pesquisa básica a respeito foi realizada pelo IPT, em colaboração com empresas produtoras de papel e de máquinas e equipamentos para a produção de papel.

Um dos poucos resultados alcançados pelos interesses institucionais e acadêmicos que pressionaram no início pelos incentivos fiscais ao reflorestamento, foi a criação do IPEF. Esse instituto surgiu como uma iniciativa conjunta entre a ESALQ-USP e empresas produtoras de celulose e papel. Sua preocupação principal esteve desde o início na uniformização das plantações e aumentos de produtividade do eucalipto. O discurso inicial da preservação e reposição da mata nativa foi traduzido numa pesquisa agrícola orientada para fins exclusivamente de exploração comercial de florestas artificiais.

A subordinação absoluta da orientação da pesquisa agrícola aos interesses das empresas industriais foi facilitada pelos esquemas de financiamento dos órgãos públicos de Pesquisa. A legislação que regulamentou a aplicação dos incentivos fiscais, vinculou em forma compulsória 1% do valor de implantação dos projetos incentivados ao financiamento de pesquisas na área florestal. Só que o repasse aos órgãos de pesquisa não era feito diretamente pelo setor público, mas através das empresas privadas.⁽⁹⁷⁾ Eram elas que detinham a capacidade de repassar o financiamento. Assim explica-se a modalidade de criação do IPEF (convênio entre empresas industriais e a ESALQ), e principalmente as prioridades e orientação geral da pesquisa agrícola.

Até a primeira metade dos anos setenta o IPEF cumpriu um papel essencial na pesquisa básica e difusão geral das inovações que possibilitaram a massificação dos plantios de eucalipto. Uma vez cumprida essa função pioneira, as empresas diminuem o repasse de recursos para o IPEF e passam a montar, com o financiamento

⁽⁹⁷⁾ Entrevista dada por L. E. Barrichello, 1991, datilografada.

público, seus próprios aparelhos de pesquisa. É a partir desse momento que a difusão dos resultados da pesquisa é menor, e utilizados diferencialmente pelas empresas como um fator de concorrência.

Porém, é até os 80 que as empresas passam a dar prioridade a seus aparelhos de pesquisa agrícola, devido a progressiva diminuição dos incentivos fiscais, e seus requerimentos de reformar plantios comprados de terceiros. Angela Pires Macedo, gerente da área de projetos do BNDES, sublinha a respeito: "...até esse momento (inícios dos anos 80) as empresas nem sequer tinham na sua organização um diretor florestal, hoje eles tem o mesmo status que o diretor industrial..."⁽⁹⁸⁾

Em forma complementar ao IPEF, atuava na área de pesquisa industrial o laboratório de análises e ensaios de celulose e papel do IPT. Posteriormente, em 1976, transformado no Centro Técnico em Celulose e Papel (CTCP), como uma das ações previstas no I Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC). Da mesma forma que o IPEF, o CTCP foi criado em forma conjunta com empresas produtoras de celulose e papel e fabricantes de máquinas e equipamento. A partir desse momento, as associações de representação de interesses do Complexo (ANFPC, ABECCEL) passaram a controlar seu Conselho Consultivo com o propósito de orientar as prioridades da pesquisa.⁽⁹⁹⁾

A evolução, entre 1976 e 1983, da estrutura de financiamento do CTCP mostra como as subvenções e contratos com o governo estadual (SP) respondem por entre 50% e 80% das suas receitas anuais. Enquanto os contratos com indústrias, e as

⁽⁹⁸⁾ Entrevistas dadas por Angela Regina Pires Macedo, Gerente da Área de Projetos Empresariais do BNDES, e durante mais de 10 anos membro do grupo técnico que no Banco tratava do setor de celulose e papel. Rio de Janeiro, 24 de abril e 3 de setembro de 1991, datilografada.

⁽⁹⁹⁾ Entrevista dada por Amantino Ramos de Freitas, 1991, datilografada.

contribuições das associações de interesses privados do Complexo, nunca foram maiores que 15% dessas receitas anuais.⁽¹⁰⁰⁾

O CTCP passou, desde sua criação até hoje, por duas grandes etapas. Na primeira, as pesquisas sobre questões específicas relacionadas à utilização de celulose de fibra curta, foi rapidamente esgotada.

Na segunda etapa, o Centro vai progressivamente reduzindo suas atividades e concentrando-se na realização de experiências piloto de fabricação de pastas de madeira de alto rendimento (CMT, CMTF). Segundo o Dr. Amantino de Freitas, "...as pesquisas de pastas de alto rendimento foram realizadas porque eram a primeira prioridade da ANFPC..."⁽¹⁰¹⁾ O Centro instalou uma planta piloto para fabricação de pastas de alto rendimento, cujo propósito foi financiar com fundos públicos a exploração de oportunidades de lucratividade da indústria. A experiência não deu no curto prazo os resultados esperados pela indústria, porque o alto consumo de energia desse processo o inviabiliza economicamente para utilização em escala.⁽¹⁰²⁾

A partir de 1985 o CTCP entra em crise financeira e se esvazia no seu papel de realizar pesquisa tecnológica. Hoje apenas presta serviços de laboratórios e de capacitação técnica às empresas industriais.

É importante observar como as mudanças nas prioridades do

⁽¹⁰⁰⁾ IPT, O CTCP/IPT: Evolução histórica e situação presente, São Paulo, abr. 1984, mimeo.

⁽¹⁰¹⁾ Entrevista dada por Amantino Ramos de Freitas, 1991, datilografada.

⁽¹⁰²⁾ Segundo Ludwig Moldan, Secretário Executivo da ABCECEL, as pastas de alto rendimento "...embora aproveitem 80% do peso inicial da matéria-prima, possuem uma utilização final muito reduzida (somente para a produção de cartão e papel higiênico) menor que as pastas químicas, sem ter alternativamente grandes vantagens de preços, somente 30% menores, pelos enormes custos da energia que consome sua produção" Entrevista dada por Ludwig Moldan, Secretário Executivo da ABCECEL, Rio de Janeiro, 25/04/1991, datilografada.

CTCP/IPT foram totalmente influenciadas pela ANFPC. Isso fica evidente na mudança de prioridades da pesquisa de celulose de fibra curta para a produção de papéis brancos para a pesquisa de pastas celulósicas com madeiras de fibra longa para serem utilizadas na produção de papéis para embalagens e higiênicos.⁽¹⁰³⁾ A mudança que está intimamente relacionada com os interesses que controlam a ANFPC, é também confirmada pelo fato que o CTCP foi também utilizado em apoio à experiência de planejamento setorial (GDPE).⁽¹⁰⁴⁾ Essa experiência foi promovida pela ANFPC no final dos anos 70, e aproveitada para a elaboração de uma pauta de demandas ao Estado utilizada durante os 80.

Diferentemente do acontecido com a pesquisa agrícola, a industrial não foi assumida pelas empresas. Na indústria de papel e celulose o desenvolvimento tecnológico está incorporado nas máquinas e equipamentos disponíveis no mercado. Assim suas inovações tecnológicas são de uso difundido. Além disso, no país as empresas produtoras desses bens de capital são subsidiárias das principais empresas internacionais do ramo. Estas possuem seus centros de pesquisa e desenvolvimento nas suas matrizes e vinculadas com as necessidades das maiores empresas de produção de papel no mundo. Isso tudo resulta numa total desvinculação entre a pesquisa industrial e a atividade empresarial de produção de celulose e papel no país.

A articulação entre os interesses do Complexo Florestal e o segmento da indústria produtora de máquinas e equipamentos é quase que exclusivamente no âmbito da distribuição de encomendas

⁽¹⁰³⁾ A pasta de alto rendimento é apontada como alternativa para substituir a celulose química podendo ser utilizada para a fabricação de papel de imprensa, higiênico, fundo de cartão duplex e papéis LWC (base para Couche). O CENTRO Técnico de Celulose e Papel-IPT. Revista Celulose e Papel. São Paulo, Ano I, No 1, abr./maio 1985.

⁽¹⁰⁴⁾ Grupo de Planejamento Estratégico (GDPE) organizado pela ANFPC, no qual teve uma participação destacada Leopold Rodés, diretor nessa época do CTCP e hoje consultor de pesquisa industrial do grupo Klabin.

nos períodos de investimentos.⁽¹⁰³⁾ Por esse motivo, as empresas fornecedoras de bens de capital (Voith, Kamyr, Beloit, etc) estão associadas à ANFPC e participam ativamente de todos os foros onde se debatem as perspectivas do Complexo.

O Estado toma a iniciativa: medidas de política aparentemente desarticuladas obedecem uma lógica comum.

Desde inícios dos 70 os incentivos fiscais ao reflorestamento foram complementados por medidas de política industrial e de financiamento. Num primeiro momento essas políticas não foram nem intencional e nem formalmente articuladas por parte do Estado. Mas tiveram dois elementos fundamentais em comum que ajudaram a imprimir-lhes uma lógica única. Por um lado, uma iniciativa tomada pelo Estado que expressa uma clara intencionalidade de apoiar essa indústria com medidas que fossem complementares. De outro, a influência significativa da ANFPC no desenho e execução dessas medidas aparentemente desvinculadas. Esses dois fatores atuando simultaneamente costuram num segundo momento, uma articulação formal das políticas através do I Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC) em 1974.

Os incentivos fiscais, o financiamento público e a fixação de escalas mínimas de produção foram as principais medidas de política que antecederam e possibilitaram o I PNPC.

Numa evidência da iniciativa tomada pelo Estado, o BNDES desde 1967 concedeu prioridade a projetos que visassem a implantação ou à expansão da capacidade de produção de celulose e papel. Os papéis de jornal, de imprensa e para embalagens passam

⁽¹⁰³⁾ Entrevista dada por Otton J. Bertolini, Diretor Industrial da empresa Beloit Industrial Ltda, Empresa subsidiária da Beloit Internacional (EUA). Uma das principais empresas no mundo fabricantes de máquinas de papel. Campinas, S.P. 11/07/1991, datilografada.

a ser "produtos prioritários" para a ação de fomento do Banco.⁽¹⁰⁴⁾ Coincidência ou não, o tipo de papel priorizado era fabricado com celulose de fibra longa, em segmentos de mercado amplamente dominados pelo grupo Klabin. Contudo, essa resolução apenas sinalizava uma intenção uma vez que não era acompanhada de medidas para sua operacionalização.

A APFPC (então exercia a representação dos interesses no âmbito nacional) promoveu em 1966 um estudo-diagnóstico da indústria de papel e celulose no país. Para isso contou com um financiamento especial do BNDES para contratar a consultoria de José Carlos Leone, ex-funcionário do BNDES e do grupo Klabin. O estudo tinha entre seus objetivos fundamentais: diagnosticar a situação dessa indústria no país e fazer recomendações às autoridades governamentais para a adoção de medidas específicas em seu apoio.

A motivação e os resultados desse estudo são uma boa ilustração de um primeiro sinal da convergência de interesses, privados e públicos, que começava a tomar forma. Suas recomendações foram de influência decisiva nas medidas de política que diversas agências governamentais adotaram a seguir. Horácio Cherkassky, que nesse momento era presidente da APFPC, confirma como o estudo serviu para identificar as reivindicações dessa organização: "...Em 1967, o BNDES sentiu a precariedade da informação, para poder dentro do setor, estabelecer uma política, uma definição da sua viabilidade... e a APFPC, da qual eu era presidente, realizou um contrato com uma firma especializada (Leone e Associados) para fazer um levantamento do setor... Com seus resultados o BNDES adquiriu a arma, o meio de poder sentir as viabilidades do setor, tendo dado origem posteriormente ao I

⁽¹⁰⁴⁾ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL - BNDES. Departamento de Relações Institucionais. A participação do Sistema BNDES na evolução do setor de papel e celulose no Brasil, p. 10, Rio de Janeiro, abril 1991.

PNPC... Foi graças a esses resultados que o BNDES abriu as possibilidades para que pudéssemos alcançar nosso ideal, dando os meios necessários para nós partirmos à realização de grandes investimentos..."⁽¹⁰⁷⁾

José Carlos Leone, o consultor que coordenou o estudo explica como foi escolhida sua empresa consultora: "...Eu já vinha elaborando relatórios de projetos na área de papel e para mim era fundamental esse estudo... Eu tinha uma maior aproximação ao BNDES pois era seu ex-funcionário, e fazia relatórios para o próprio Banco. Além de que os funcionários que tomavam decisões nessa área eram meus ex-colegas, pessoas com quem eu tinha um trato fácil". Em relação à influência das suas recomendações para a definição da política operacional do BNDES, ele declara: "...O estudo serviu para formar a política do Banco, para definir seus critérios de aprovação de financiamentos... Eu, como tinha sido educado na Suécia, sempre estive muito preocupado com a disponibilidade da matéria-prima da indústria. Desde que trabalhei no BNDES exigia que o empresário quando apresentasse o projeto tivesse a garantia dela (a árvore); eu insistia no reflorestamento..." Sobre a intencionalidade original do estudo enfatiza: "...Havia em mente dos funcionários do BNDES fazer uma política, porque sempre o Banco foi a grande teta para as fábricas de celulose e papel. Então eles queriam ter uma orientação, principalmente no que se referia a tamanho, escalas de produção; e aí foi determinado pelo meu relatório aquele mínimo que era de 100 t/dia de celulose e de até 50 t/dia papel..."⁽¹⁰⁸⁾

O BNDES enfatiza em documento oficial que: "...foi a decisão dos empresários de solicitar financiamento para promover

⁽¹⁰⁷⁾ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, Centro de Memória do BNDES, Projeto História do BNDES, Entrevista a Horácio Cherkassky e Einar Kok, p. 2, Rio de Janeiro, 9 dez. 1982.

⁽¹⁰⁸⁾ Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

um diagnóstico da indústria "um dos aspectos fundamentais que contribuíram a uma mudança de atitude do Banco em relação ao setor" (BNDES, 1991:8).⁽¹⁰⁹⁾ Nesse mesmo documento o Banco reconhece: "Na realidade, o estudo serviu para alertar o BNDES da necessidade de estabelecer critérios operacionais que orientassem sua atuação de fomento, para um setor que crescia rapidamente e de forma desordenada. Esses critérios estavam relacionados com o dimensionamento das novas fábricas a serem apoiadas pelo Banco, bem como a expansão das existentes" (BNDES, 1991:9).

O Conselho Administrativo do BNDES tomou a decisão No 196-1968, segundo a qual o Banco só deveria contemplar, para fins de apoio financeiro, projetos que respeitassem as escalas mínimas de capacidade produtiva recomendadas por Leone. Isto é, 100 t/dia de celulose⁽¹¹⁰⁾ e 50 t/dia de papel. Também a partir desse momento o Banco condicionou sua colaboração financeira nos projetos de produção de celulose, à demonstração de que a empresa disporia de suprimento próprio de fibras. Fixando como mínimo que as empresas tivessem controle direto sobre 50% das necessidades calculadas de madeira (BNDES, 1991:10). Observe-se como todas essas medidas foram essenciais para facilitar o processo de constituição da base florestal da indústria de papel e celulose.

⁽¹⁰⁹⁾ Os outros dois fatores que segundo o BNDES provocaram sua "mudança de atitude" foram: (a) depois de ter ajudado a reorganizar e aparelhar a infra-estrutura, passava a uma nova etapa de fomentar as indústrias; e (b) a intensificação da utilização da celulose de fibra curta de eucalipto no país. BNDES, 1991:7

⁽¹¹⁰⁾ Nessa definição de escala mínima para a produção de celulose o Banco adotou o critério técnico aduzido pelo consultor, segundo o qual "...a caldeira de recuperação de lixívia (licor negro-subproduto da fabricação de celulose) exigia que a capacidade mínima instalada da planta fosse de 100 t/dia. Na realidade, seu porte era o fator predominante para dimensionar a indústria mais eficiente.(BNDES, 1991:11)

O Estado cria barreiras à entrada na indústria: um caso de exercício da sua autonomia relativa.

No início dos anos 70 existia uma grande preocupação pelo setor externo já que desde a segunda metade da década anterior crescia o déficit no balanço comercial do país. Nesse contexto, o BNDES influenciou para que o CDI-MIC decidisse (Resolução 11-1972) elevar as escalas mínimas de produção a serem exigidas aos projetos de produção de celulose e papel. A escala mínima para a produção de celulose foi para 1.000 t/dia; e de 300 e 200 t/dia para a produção de papéis de imprensa e de embalagens. No caso da celulose essa escala era 10 vezes maior que a norma estabelecida em 1968 pelo BNDES. Na versão do BNDES "...o seu representante no CDI foi instruído para informar que o Banco estava pensando em conceder financiamento somente a projetos que atingissem essas capacidades mínimas... a resolução do CDI surgiu de negociações entre o MIC e o Banco" (BNDES, 1991:18).

José Carlos Leone, confirma que foi o BNDES que influenciou na introdução da escala mínima de 1.000 t/dia na produção de celulose, e agrega: "...Isso foi uma loucura... O então presidente do Banco viajou ao Japão e viu fábricas imensas (de empresas hoje sócias da Cenibra) e ficou encantado...⁽¹¹¹⁾ Aí eu relutei também junto aos empresários do setor, porque, o que é importante numa fábrica de celulose é a sua capacidade de fazer a recuperação dos produtos químicos. Se existe uma caldeira de recuperação de 100 t/dia, o mínimo é esse..."⁽¹¹²⁾

⁽¹¹¹⁾ Frederico Kautz, assessor da Presidência do BNDES atribui essa resolução do CDI ao que para ele é: "...a visão futurista de Marcos Vianna -então presidente do BNDES- inspirada em visitas que fez ao exterior, particularmente Japão, Suécia e EUA. Nelas ele comprovou a necessidade de aumentar a escala das unidades de produção de celulose e papel para conseguir competir internacionalmente".Entrevista dada por Frederico Kautz, 1991, datilografada.

⁽¹¹²⁾ Ele agrega que essa medida "foi talvez a sorte do país, porque por causa dessa obrigatoriedade é que o Brasil deu um pulo na capacidade de produção de celulose na década de setenta. Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

Há indicações suficientes para concluir que a motivação fundamental dessa política foi a de gerar as condições propícias à criação de um segmento exportador de celulose de fibra curta. E para logr -lo inclusive previa-se uma importante participa o de capital externo.⁽¹¹³⁾ Um antecedente importante era que o BNDES desde 1968 financiava a empresa Borregard (subsidiária de uma empresa Norueguesa)⁽¹¹⁴⁾ que produzia celulose de fibra curta com uma capacidade instalada de 500 t/dia. Esta empresa após sua entrada em opera o em 1967, contribuiu com cerca de 10% do valor total das exporta es de produtos manufaturados do país (BNDES, 1991:16).

O estabelecimento de escalas mínimas de produ o   um caso, entre outros, que ilustra bem a existência da autonomia relativa do Estado. O fato que este também possui interesses próprios, que se manifestam na sua capacidade de impor determinadas medidas de política por cima dos interesses privados organizados. Na elabora o dessa medida de política não somente não houve nenhum tipo de participa o da representa o dos interesses privados (ANFPC), como foi decidida e mantida   sua revelia. E ela   uma política que pode ser considerada crucial por suas repercussões na estrutura o e dinâmica econômica do Complexo Florestal.

Ao criar enormes barreiras   entrada na indústria,   margem dos mecanismos clássicos de mercado, pareceria evidente que essa política beneficiaria as maiores empresas então existentes,

⁽¹¹³⁾ O segmento da indústria produtor e exportador de celulose de fibra curta foi criado na década de setenta com expressiva participa o de capital externo. Este começou a ter uma participa o importante nas exporta es do país em finais dos anos setenta.   importante observar que Marcos Vianna, presidente do BNDES de 1970 a 1979, foi nos anos oitenta diretor da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil.

⁽¹¹⁴⁾ Nilo Foreis Domingues, foi na época o funcionário do BNDES que preparou a exposi o de motivos nas quais baseou-se a Presidência da República para classificar esse projeto como de importa ncia nacional e autorizar o financiamento do BNDES (o que era necessário por ser o projeto de capital externo); na sua entrevista ele afirma que foram dois os argumentos principais que pesaram na decisão: (a) o volume de exporta es que o projeto previa gerar; e (b) o seu impacto no desenvolvimento regional. Entrevista dada por Nilo Foreis Domingues, 1991, datilografada.

aquelas cujos interesses controlavam a ANFPC. Porém, também provocava nelas o temor de não ter as possibilidades de alcançar essas escalas. Permanecia a certeza de que essas barreiras não impediam a entrada de grandes empresas internacionais do ramo, desde que contassem com apoio oficial. E pior ainda, aliadas a empresários nacionais de outros setores de atividade, disputando seus espaços de mercado.

Após muito relutar, o máximo que os empresários conseguiram foi que através de uma portaria (No 176 de 24/10/72), o CDI resolvesse permitir que as empresas alcançassem a escala exigida em duas etapas. Assim, deviam alcançar numa primeira etapa de operação, uma capacidade de no mínimo 500 t/dia (BNDES, 1991:20).⁽¹¹⁹⁾

Foi somente num segundo momento que a representação dos interesses dos empresários passou à defesa incondicional dessa política. Para essa mudança radical de atitude contribuíram três fatores:

- (a) o Estado garantiu aos grandes grupos empresariais que eles eram também sujeitos prioritários dessa política e iriam obter importantes benefícios dela;
- (b) esses grupos perceberam que através do controle que exerciam sobre a ANFPC podiam influir decisivamente na distribuição de boa parte dos benefícios que se derivariam da política;
- (c) e finalmente, mas o mais importante, asseguraram-se que as novas empresas entrantes na produção de celulose não o fariam na produção de papel.

Essa medida de política comentada pelo então presidente da ANFPC, Horácio Cherkassky, confirma a forte oposição que ela teve

⁽¹¹⁹⁾ Segundo o BNDES (1991:19) "O salto era tão elevado, com conseqüências tão devastadoras sobre os pequenos e médios produtores, que as reações logo surgiram. Sensível ao apelo do patronato, o CDI tomou, ainda no mesmo ano, uma decisão suplementar que atendia em parte às reclamações, sem no entanto modificar o espírito da legislação adotada anteriormente".

inicialmente por parte do empresariado: "...Esse nível de 1.000 t/dia (exigido pelo BNDES) nos assustava tremendamente. Era um investimento de alto custo e numa perspectiva muito voltada para a dependência da exportação... Nós discutíamos muito os problemas das 1.000 T/dia determinado pelo BNDES, que queria que nós tivéssemos um nível internacional, por um problema de custos. Era uma questão de capacidade exportadora... Mas graças à colocação firme do BNDES, grandes investimentos se realizaram na época. E realmente nós adquirimos esse nível internacional... O fato de ter sido possível o financiamento, ao nível de poder fazer um investimento em firmas de grande porte, criou a viabilidade da indústria nacional de celulose e papel. Na posição atual do setor, há uma participação muito pequena de empresas estrangeiras..." Ele qualifica posteriormente as disputas que aconteceram como "problemas de interpretação" e agrega: "...Nós conseguimos dividir a norma em etapas de 500 e 500 T/dia, com o que ficamos sossegados, porque as empresas que iriam fazer o investimento (as existentes) teriam uma opção..."⁽¹¹⁶⁾

José Carlos Leone, que acompanhou de perto todo esse processo assessorando as empresas existentes, confirma: "...Essa política das escalas mínimas não despertou inicialmente o interesse das grandes empresas...Mas quando começaram a apoiá-la, tanto Klabin, como Suzano, entraram com grandes máquinas de papel..."⁽¹¹⁷⁾

⁽¹¹⁶⁾ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Centro de Memória do BNDES. op. cit.

⁽¹¹⁷⁾ Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografia.

O primeiro Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC) e a articulação institucional de um pacote de políticas públicas.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) de 1974 é um típico exemplo da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento em países de industrialização tardia. Assim como o Estado com o Plano de Metas (1957/61) pretendia completar a indústria pesada, o II PND visava reforçar o segmento de insumos básicos, entre os quais a celulose e o papel. Pretendia-se com ele resolver os gargalos que dificultavam completar a trama industrial do país, reconhecendo que o empresariado revelava-se incapaz de fazê-lo com a competência e rapidez que a tecnocracia achava necessário.

É nesse contexto que foi elaborado o I Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC). O plano não somente agrupou as medidas de políticas vigentes desde finais dos 60, como também as complementou e articulou formalmente. Preciso objetivos, definiu metas de produção e exportação, e aperfeiçoou seus mecanismos operacionais. O "pacote" de políticas contidas no I PNPC, articulou medidas de política agrícola com industriais; a política de financiamento com medidas de fomento às exportações; medidas para o fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais com uma política de atração do capital externo de risco.

As políticas abrangem os segmentos de reflorestamento, produção de celulose e papel, de celulose de mercado e de máquinas e equipamentos. Fica transparente como são processos que se dão no âmbito de um Complexo Florestal: a elaboração combinada de políticas de diversos tipos; a coordenação institucional de diversas agências públicas na sua execução; a articulação e representação dos interesses dos empresários; a participação desses interesses na elaboração e execução das políticas; e o

referencial da tomada das decisões privadas.

Ilustrar a elaboração do I PNPC e a coordenação entre diversos órgãos do governo na execução do "pacote" articulado de políticas, é essencial para confirmar essa interpretação. Horácio Cherkassky então presidente da ANFPC diz em relação à idéia de explorar todas as possibilidades de aumentar a produção de celulose e papel no país "...eu e outras pessoas participamos nos trabalhos para concretizar essa idéia. A partir daí o processo consistiu em que se mantinham reuniões com o BNDES... começou o trabalho e saiu o Programa, saiu a cooperação do governo. Nós estávamos sempre em cima, tínhamos muito contato, vivíamos pendurados no BNDES junto com os presidentes e todos os elementos representativos do Banco. E até hoje existe uma mentalidade de papel e celulose no BNDES..."⁽¹¹⁸⁾ Em forma menos direta, Marcello Pilar então primeiro Secretário da ANFPC, confirma que o Programa foi praticamente elaborado no BNDES. E sua ênfase está no que ele define como "diálogo informal", que se estabeleceu com o empresariado, concluindo que ele foi tão efetivo que: "...quando eles (a área de papel e celulose do BNDES) apresentaram o Programa, coincidiu em mais de 80% com os pontos de vista do empresariado..."⁽¹¹⁹⁾

A intenção da articulação institucional entre as políticas orientadas ao Complexo Florestal está expressa no mesmo Programa. Este no seu item "V" responsabiliza o MIC para estabelecer um esquema de cooperação com os Ministérios da Agricultura, Minas e Energia e o BNDES, para a aplicação coordenada das medidas. Assim constitui-se no MIC uma Comissão Executiva para Papel e Celulose (Portaria No 41 de 20/02/1975). Ela era presidida pelo Secretário-Geral do CDI e integrada por representantes dos

⁽¹¹⁸⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽¹¹⁹⁾ Entrevista dada por Marcello Pilar, primeiro secretário da ANFPC (1988-1992) e Assessor da diretoria do grupo Klabin. São Paulo 14/06/1991, datilografada.

Ministérios da Fazenda, Interior, Minas e Energia, Agricultura e a Secretária de Planejamento da Presidência da República.⁽¹²⁰⁾

São três os aspectos do I PNPC que merecem maior destaque pela sua influência na configuração do padrão *mesocorporatista* e simultaneamente na constituição do Complexo Florestal:

- (a) a legitimação e apoio à modalidade de articulação floresta-indústria, iniciativa que estava sendo conduzida pela organização da representação dos interesses industriais (ANFPC);
- (b) a continuidade da política que estabelecia escalas mínimas de produção para novos empreendimentos na indústria e que sujeitava à seu cumprimento a concessão de todo tipo de benefícios às empresas. Com a maior ênfase na promoção das exportações, o Estado confirmou ainda mais sua iniciativa nesta área;
- (c) o papel essencial cumprido pelo sistema BNDES, através das políticas de financiamento subsidiado ao investimento privado e de participação acionária direta em projetos.

Nos aspectos de política florestal, o I PNPC incluiu um conjunto de medidas claramente orientadas a facilitar o processo de ampliação da base florestal da indústria. Inclusive o Programa propunha metas anuais de plantio florestal. Estas calculadas com base nas necessidades de madeira para o logro das metas de produção de celulose e papel. Basta citar que entre suas linhas de ação estavam:⁽¹²¹⁾

- (a) O apoio ao mecanismo dos incentivos fiscais para reflorestamento "ajustado" ao atendimento das metas de produção industrial;
- (b) Estimular a integração floresta-indústria, em termos espaciais e empresariais;
- (c) A criação de mecanismos de financiamento para investimento

⁽¹²⁰⁾ MINISTÉRIO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO, Relatório da Comissão Executiva para Papel e Celulose, Brasília, janeiro 1977.

⁽¹²¹⁾ CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, I PNPC (1974), op. cit.

em reflorestamento, mediante créditos com longos prazos de carência e amortização.

O Programa encarregava o Ministério da Agricultura de promover ações destinadas a garantir matéria-prima para a auto-suficiência em celulose e papel; e a geração de excedentes exportáveis.⁽¹²²⁾ Note-se que se reformulou toda a sistemática dos incentivos fiscais ao reflorestamento através da criação do Fiset. Isto foi feito em forma simultânea e sem uma aparente ligação formal com o Programa.

No período de elaboração do I PNPC, debelada a primeira crise do petróleo, a prioridade sobre o fomento às exportações foi maior. Reforçavam-se as iniciativas que nesse sentido vinha tomando o BNDES desde alguns anos atrás. Isso conduziu a ratificar com maior ênfase a medida da exigência do estabelecimento de escalas mínimas de capacidades de produção industrial. Foi no cumprimento dessa exigência que ficaram condicionados os incentivos do Programa, com o objetivo cada vez mais claro de promover a criação de um segmento exportador de celulose. Abria-se assim a possibilidade de apoiar a entrada na indústria de novos grupos empresariais que conseguissem a participação do capital externo de risco nos seus empreendimentos. Às "vantagens comparativas" naturais do país, a tecnocracia achava indispensável agregar elevadas escalas de produção como meio para alcançar competitividade internacional.

Também foi reavivada a polêmica com a ANFPC, sobre a escala mínima de 1.000 t/dia exigida para a produção de celulose, apesar da permissão de que ela fosse alcançada em etapas. Isto mostra que o problema de fundo era que os interesses empresariais existentes consideravam-se ameaçados. Ainda não tinha sido resolvida a questão de como eles iam participar e se beneficiar

⁽¹²²⁾ MINISTÉRIO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1977. op. cit.

do Programa no seu conjunto. Em relação a essa reedição da polêmica, Horácio Cherkassky lembra: "...A briga foi muito grande, porque essa unidade básica mínima obedecia unicamente por se tratar de uma atividade de exportação... Eu urrava porque achava que nós íamos fazer no máximo 250 ou 500 t/dia, porque não sentia capacidade brasileira... Mas eles foram firmes, mantiveram isso rigidamente e eu acho que eles estavam certos... Mais tarde houve algumas concessões, mas inicialmente houve luta..."⁽¹²³⁾

Um dos elementos que cumpriu um papel essencial numa rápida resolução desse conflito, foi a criação pelo BNDES de sua subsidiária FIBASE (posteriormente BNDESpa). Esta contemplava uma expressiva participação acionária do Banco no capital das empresas e no financiamento a seus acionistas controladores. Isso permitia a composição de um "mix" adequado de fundos, seja para a implantação de novos projetos, seja para a expansão e a modernização de já existentes. Foi assim como: "...todos os grandes grupos empresariais e/ou grandes projetos de empresas privadas individuais na área de papel e celulose foram contemplados com apoio da FIBASE desde 1975..."(BNDES, 1991:46).

A participação acionária do BNDES nos projetos foi pensada com a dupla previsão: (a) uma "filosofia, digna de realce" segundo a qual a FIBASE só adquiriria ações preferenciais, sem direito a voto, com o objetivo de não imiscuir-se na administração dos negócios privados; e (b) assim que o projeto amadurecesse o Banco venderia sua participação dando preferência aos acionistas controladores do empreendimento.⁽¹²⁴⁾

Horácio Cherkassky reconhece que: "...se não houvesse a

⁽¹²³⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽¹²⁴⁾ O BNDES lamenta que em alguns casos não foi obedecida sua "filosofia" ou por insucesso empresarial, ou por dificuldades técnicas na implementação dos projetos, pelo que "o Sistema BNDES se viu na circunstância de tornar-se controlador e administrador de certas empresas" (BNDES, 1991:46).

possibilidade da participação acionária da FIBASE, dificilmente se poderia ter dado o crescimento que ocorreu no setor de celulose...principalmente quando ela participou com capital de risco. Eu acho uma condição básica e fundamental para o crescimento do setor..." E justifica: "porque o empresário brasileiro, via de regra, é um empresário capitalista descapitalizado".⁽¹²³⁾

É necessário frisar que na "recontagem dos mortos e feridos" dessas disputas, com exceção das novas empresas produtoras de celulose de mercado, nenhuma outra cumpriu com as exigências de escala. Foi o caso das grandes empresas integradas, que apesar de não atenderem às exigências de escalas mínimas nos seus projetos, concentraram boa parte dos benefícios derivados do Programa.

O BNDES completou seu papel central no Programa com sua política de financiamento subsidiado (correção monetária parcial) que beneficiou os principais grupos empresariais do Complexo. O plano de ação do BNDES nos 70, e conseqüentemente sua estratégia de financiamento baseou-se em dois pilares fundamentais: (a) a expansão e a diversificação das exportações; e (b) a "consolidação dos grandes grupos empresariais no setor de papel e celulose" (BNDES, 1991:27).

Num sinal evidente que por trás da polêmica sobre as 1.000 t/dia existia um processo de barganha política entre a ANFPC e o BNDES, este último no seu plano de operações fazia questão de frisar: "Sem abrir mão de apoiar projetos novos de empresas individuais,⁽¹²⁴⁾ o Banco procura direcionar seus recursos para a modernização e a ampliação das mais tradicionais, enfocando os

⁽¹²³⁾ BNDES, Centro de Memória do BNDES. op. cit.

⁽¹²⁴⁾ Essa é uma referência explícita do que o Estado não ia abrir mão, o apoio a novos grupos empresariais entrantes na produção de celulose de mercado originando projetos como: Aracruz, Cenibra e Monte Dourado.

pleitos a ele submetidos sob o ângulo do **grupo empresarial** e não do projeto específico" (BNDES, 1991:27). Essa citação oferece boas pistas para explicar a "virada" na atitude da ANFPC em relação ao Programa e sua política de exigência de escalas mínimas.

É curioso observar como a argumentação técnica, tão cara à tecnocracia para justificar as escalas mínimas,⁽¹²⁷⁾ é muito menos acurada ao propor a consolidação dos grandes grupos empresariais. O Banco argumenta: "...vale recalcar, que tal estratégia (o apoio às maiores empresas) **não induziu à oligopolização do mercado**, dado o número razoável de oferentes em cada segmento". Essa afirmação é acompanhada por uma referência aos chamados "projetos exemplares" do ponto de vista de concentração do apoio do Banco: "...os grupos empresariais Klabin, Suzano, Ripasa e Simão,⁽¹²⁸⁾ além de empresas como Aracruz e Monte Dourado". (BNDES, 1991:27-60).

Das liberações totais de crédito realizadas pelo BNDES para o setor de celulose e papel entre 1974 e 1979, 72% transformaram-se em doações patrimoniais sobre o principal para os mutuários. Resultado da somatória dos benefícios recebidos até 1987 através de múltiplos mecanismos (correção monetária parcial, refinanciamentos, etc). Dos projetos mais beneficiados, isto é, com a maior concentração de subsídios outorgados pelo BNDES, os de celulose e papel ocupam o segundo lugar, imediatamente depois da petroquímica que ocupa o primeiro lugar; distanciada está a

(127) Os argumentos utilizados pelo BNDES e o CDI para o estabelecimento da escala mínima de 1.000 t/dia para a produção de celulose foram os mesmos utilizados por Leone alguns anos antes na sua recomendação de estabelecer essa escala mínima em 100 t/dia. Ao justificar depois essa política, Horácio Cherkassky admite: "...O BNDES tinha um fundamento, uma das partes mais caras da celulose é fazer a recuperação (de licor negro). Uma caldeira de recuperação de 200, 250 t/dia, ela praticamente corresponderia ao custo de uma de 500 t/dia. E a de 1.000 t/dia ficaria a um custo menor". BNDES. Centro de Memória do BNDES. op. cit.

(128) Nessa relação não falta nenhum dos grupos empresariais líderes da indústria integrada de papel e celulose. São seus interesses os que controlam a ANFPC e por seu meio detem o monopólio da representação dos interesses do Complexo Florestal.

siderurgia em terceiro lugar (Najberg, 1989).

É fazendo jus a esses fatos que Horácio Cherkassky reconhece em forma contundente que: "...se não houvesse BNDES não haveria indústria de celulose no Brasil, porque não havia capital naquela época...O desenvolvimento do setor foi sempre baseado no BNDES..." E agrega: "Eu considero que o grande fator de desenvolvimento do setor se deve ao BNDES, foi ele que fez o I PNPC... O BNDES começou a dar o financiamento e além disso, num dado momento, com correção monetária parcial. Isso foi um favorecimento extraordinário."⁽¹²⁹⁾

Roberto Nicolau Jeha frisa também o papel desempenhado pelo BNDES, além de confirmar que a ANFPC era o interlocutor privilegiado do Estado em questões de política pública: "...Sem o BNDES, só teríamos multinacionais no setor... àqueles empresários nacionais que conseguiram se articular com o grupo dominante (ANFPC) pegaram os empréstimos... O BNDES foi o grande articulador; e os principais contatos sempre foram feitos através da ANFPC..."⁽¹³⁰⁾

Na década de 80 o país atravessou uma enorme crise após o rompimento do padrão de financiamento da economia que levou à falência as finanças públicas. Ainda assim, o sistema BNDES continuou financiando consistentemente todos os empreendimentos de expansão e modernização do Complexo Florestal, tanto de sua base florestal, como industrial. De fato, dos cerca de 5 bilhões de dólares investidos no setor a partir de 1989, mais de 60% dos recursos originam-se no Sistema BNDES. Em 1990, o BNDES destinou 30% do seu orçamento total ao setor e para 1991 as previsões eram

⁽¹²⁹⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽¹³⁰⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

de alcançar uma proporção similar.⁽¹³¹⁾

O lobby do Complexo Florestal: uma das caras do processo de intercâmbio político.⁽¹³²⁾

Um dos elementos constitutivos do padrão *neocorporatista* é o processo de intercâmbio político que se efetua entre o sistema de representação de interesses privados e as agências governamentais. Intercâmbio que se caracteriza por estabelecer uma articulação direta entre os grupos de interesses e o Executivo (burocracia). Esta articulação provoca uma imbricação dos processos de decisão e elaboração de políticas com os de intervenção do Estado e execução das mesmas.⁽¹³³⁾

No caso do Complexo Florestal é fácil constatar como seu *lobby* é conduzido pela ANFPC. É esta a representante dos interesses privados oficialmente reconhecida pelas agências governamentais.⁽¹³⁴⁾

Essa forma geral de praticar o *lobby*, não desconhece e nem

⁽¹³¹⁾ Entrevista dada por Angela Pires Macedo, 1991, datilografada.

⁽¹³²⁾ Conforme foi tratado no capítulo I, cabe lembrar que a noção de lobby desconhece a existência de um processo de intercâmbio político entre interesses privados e a burocracia governamental. Ela restringe-se unicamente a tratar das ações que realizam "grupos de pressão" para influenciar autoridades públicas em favor dos interesses dos seus afiliados.

⁽¹³³⁾ Em sociedades de democracia representativa, tradicionalmente os processos de decisão sobre as políticas públicas por um lado e da sua execução por outro, eram separados: o primeiro relacionado com o Poder Legislativo e o segundo com o Executivo; derivado disso os processos de representação de interesses e de intervenção do Estado também eram processos separados. Uma das principais consequências do padrão neocorporatista é que ambos processos - a representação de interesses e a intervenção pública - se fundem no Poder Executivo. DRIBE, Sonia. Anotações de aula, Unicamp, 1990, datilografada.

⁽¹³⁴⁾ Para tanto, a ANFPC possui um grupo de trabalho (GT-3) especializado em relações com o governo. Este executa uma parte das ações sistemáticas de lobby praticadas pela ANFPC; e seus arquivos, seguindo a tradição, são considerados sigilosos subtraindo assim toda e qualquer possibilidade de detalhar a sua atuação. Esse grupo tem oficialmente como missão: "organizar programas específicos para atender assuntos de interesse do setor junto ao CIP, SEASP, CPA, CACEX e outros organismos governamentais". REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano II, No 5, p. 32-33, jul./ago. 1986.

descarta, que ações simultâneas ou até conflitantes de *lobby* também sejam praticadas por grandes empresas privadas isoladamente. Particularmente em segmentos de mercado oligopólicos com empresas que possuem um poder econômico e político de âmbito nacional. Isso é possível de suceder dentro de um único sistema de representação de interesses *neocorporatista*, como será analisado ao mostrar-se a existência de práticas microcorporatistas.

Uma das principais características do *lobby* praticado pela ANFPC foi dedicar uma atuação mais planejada e de longo prazo a influenciar às autoridades situadas nos segundos e terceiros escalões do governo. Sua tática -no curto prazo- sempre foi reservada ao primeiro escalão; no entanto, sua estratégia -no longo prazo- concentrou-se em escalões inferiores. Afinal, o primeiro escalão, embora fundamental, é o que dura menos tempo na administração pública.

O *lobby* praticado pela ANFPC no BNDES, é muito ilustrativo nesse sentido. A ANFPC concentrou suas ações mais sistemáticas procurando influenciar a área operacional do Banco. Esta sempre ocupou um lugar estratégico no processo de tomada de decisões sobre os benefícios outorgados aos projetos. Eram os técnicos da área operacional os que preparavam os pareceres que avaliavam o enquadramento dos projetos nas políticas do Banco; os que sinalizavam e justificavam tecnicamente as prioridades; e os que depois de aprovados os projetos, julgavam o cumprimento de condições para iniciar e manter os fluxos de recursos ou subsídios. Esses técnicos foram sempre os primeiros convidados a participar de eventos promovidos pelo empresariado (congressos, encontros, seminários, etc). Eventos cujos propósitos explícitos eram debater questões do setor; e implícitos, encaminhar recomendações "debatidas em conjunto", às agências do governo. Aliás, são alguns desses hoje ex-técnicos do BNDES que integram o quadro dos principais consultores técnicos do setor, como o caso

de José Carlos Leone. São membros da assessoria de grupos empresariais, como o caso de Nilo Foreis Domingues na Ripasa; ou altos executivos nesses mesmos grupos, como o caso de Alberto Fabiano Pires, diretor financeiro do grupo Simão.

É o próprio Horácio Cherkassky, presidente da ANFPC que corrobora essa característica de prática do *lobby*: "Nós sempre tivemos um contato muito bom com os elementos técnicos da área de celulose e papel do BNDES..." e como resultado disso, ele recalca: "...e até hoje existe uma mentalidade de papel e celulose no BNDES... nós fazíamos um trabalho contínuo de valorização das possibilidades de produzir celulose e papel; isso repercutiu em formarmos uma boa imagem do setor: exportador, competitivo..."⁽¹³⁵⁾

Os resultados positivos são evidentes. Respondendo a uma questão sobre as iniciativas no processo normal de elaboração (ou aplicação) de medidas de política, Angela Pires Macedo, gerente da área de projetos do BNDES, afirma: "...normalmente partem (as iniciativas) de uma coisa amadurecida entre eles (ANFPC)... eles conhecem mais o assunto que nós..."⁽¹³⁶⁾ Numa outra intervenção, desta vez em relação à situação pela que hoje atravessa o setor, Pires Macedo opina: "...eu acho que hoje nós estamos andando na contramão com questões como o ICMS sobre exportações de celulose. Nós viramos o único país do mundo a taxar exportações, com isso se inviabilizam os projetos, porque os capitais vão para outros lugares... Como diz o pessoal do Setor, o governo está matando a galinha dos ovos de ouro... é uma voracidade de carga tributária tão elevada que se está acabando

⁽¹³⁵⁾ BNDES, Centro de Memória do BNDES, op. cit.

⁽¹³⁶⁾ Ela foi membro da equipe técnica da área operacional do BNDES encarregada de celulose e papel durante mais de 10 anos. Entrevista dada por Angela Regina Pires Macedo, 1991, datilografada.

com uma indústria que sempre foi competitiva...⁽¹³⁷⁾ Sem entrar no mérito da questão, o importante é observar como essa posição não difere em nada do discurso de qualquer dirigente da ANFPC. E aparentemente entra em aberta contradição com a lógica de um governo que precisa arrecadar, para recompor as finanças públicas.

Com essas referências não se pretende sobre-estimar a participação dos segundos e terceiros escalões na elaboração ou execução das políticas. Nem diminuir a importância crucial das relações dos interesses empresariais com o primeiro escalão do governo, quem obviamente possui o controle das grandes decisões. Apenas sublinhar uma característica do *lobby* praticado pela ANFPC que a torna um ótimo exemplo de como teoricamente deve ser feito o *lobby*.⁽¹³⁸⁾

Pela sua imagem pública de ilegitimidade, visto como sinônimo de abuso do poder econômico, privilégios e corrupção, o *lobby* é uma prática informal e principalmente inconfessável. Isso dificulta, quando não impede, sua apreensão, particularmente quando é exercido com os primeiros escalões de governo. Sua face de alguma transparência é a relacionada com o envolvimento dos segundos e terceiros escalões de órgãos governamentais. Particularmente quando estes participam em foros públicos de discussão da problemática do setor, ou em experiências conjuntas de planejamento de longo prazo. Os resultados assim obtidos servem como fonte de recomendações e sugestões ao Estado, e para compor a pauta de pleitos das organizações de representação dos interesses privados.

Os eventos periódicos promovidos pelas organizações de

⁽¹³⁷⁾ Entrevista dada por Angela Regina Pires Macedo, 1991, datilografada.

⁽¹³⁸⁾ LODI, João Bosco, *op. cit.*, p. 44-45.

interesses tiveram como um dos principais objetivos: "...integrar órgãos oficiais e entidades da empresa privada, visando sua ação conjunta na defesa dos interesses do setor"⁽¹³⁹⁾ Nilo Domingues confirma que: "...a interação entre o BNDES e o setor era feita através da realização de encontros periódicos de lideranças... existia um contato muito estreito entre a área operacional do Banco e as associações empresariais."⁽¹⁴⁰⁾

No final dos anos 70, face às previsões de progressivo esgotamento do apoio do Estado à expansão do Complexo, a ANFPC promoveu a formação de um Grupo de Debates sobre Planejamento Estratégico (GDPE). Este grupo depois de dois anos de reuniões sistemáticas preparou um conjunto de diretrizes estratégicas para a indústria de celulose e papel na década de 80. Entre os objetivos do GDPE estava: "...fornecer subsídios para o planejamento e administração estratégica de cada uma das empresas, assim como ao nível do governo, através das entidades representativas do setor."⁽¹⁴¹⁾ De fato, a ANFPC assumiu a autoria do documento elaborado pelo GDPE e fundamentou nas suas recomendações a pauta de reivindicações que pleiteou com o Estado durante os anos 80. O GDPE foi composto por 13 pessoas: além dos presidentes da ANFPC e da ABCECEL havia representantes de empresas, consultores técnicos e funcionários públicos.⁽¹⁴²⁾

Segundo Leopold Rodés, então diretor do CTPC do IPT e um dos principais protagonistas da idéia, na constituição do GDPE influenciou decisivamente um seminário promovido pela ANFPC sobre planejamento estratégico do setor. Neste participaram técnicos

⁽¹³⁹⁾ REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano II, No 6, set./out. 1986.

⁽¹⁴⁰⁾ Entrevista dada por Nilo Foreis Domingues, 1991, datilografada.

⁽¹⁴¹⁾ ANFPC. ABCECEL. Diretrizes Estratégicas para o Setor de Celulose e Papel no Brasil, na Década de 80. São Paulo, 20 de novembro de 1980.

⁽¹⁴²⁾ Os funcionários públicos que participaram do GDPE foram dois diretores do BNDES (o diretor de FIBASE e o Gerente de operações de indústrias químicas) e o diretor do CTPC do IPT. O grupo foi tecnicamente coordenado pelo professor da FEA-USP, Jaques Marcovich.

suecos especialistas no assunto. E lembra: "...Cherkassky (presidente da ANFPC) me chamou, e me disse que eu tinha que participar nesse seminário em Atibaia (SP)... Como resultado do seminário a ANFPC pediu para que o CTPC-IPT, utilizando um convênio existente com a FEA-USP solicitasse orientação técnica para a elaboração do trabalho".⁽¹⁴³⁾

Uma característica observável na composição do GDPE e que certamente influenciou seus resultados, foi que o grupo Klabin concentrou a representação do empresariado. Quatro dos seis membros representantes do empresariado estavam ligados diretamente ao grupo Klabin.⁽¹⁴⁴⁾ Junto às primeiras evidências do agravamento da crise econômica aparecem os primeiros sinais de divergência entre os interesses que sempre controlaram monoliticamente a ANFPC. Além da crise, influi nessa dissidência uma maior diferenciação de interesses entre os segmentos de mercado de papéis brancos e para embalagens e higiênicos. No primeiro os principais grupos empresariais paulistas, e nos últimos o predomínio indiscutível do grupo Klabin.

Em outro sinal dessa dissidência, constitui-se a primeira diretoria da APFPC separada da ANFPC.⁽¹⁴⁵⁾ Ela representa os interesses específicos dos grandes grupos paulistas (Suzano, Simão, Ripasa) e formou seu próprio grupo paralelo de planejamento denominado Grupo de Implementação de Diretrizes (GID).

⁽¹⁴³⁾ Entrevista dada por Leopold Rodés, 1991, datilografada.

⁽¹⁴⁴⁾ ANFPC-ABCECEL. Diretrizes Estratégicas para o Setor de Celulose e Papel no Brasil, na Década de 90. São Paulo, novembro de 1980.

⁽¹⁴⁵⁾ Desde suas origens em 1967 e até 1982, as diretorias da ANFPC e da APFPC foram sempre as mesmas, e elas têm praticamente uma única organização. Compartiram sempre escritórios e funcionários e tiveram um orçamento comum. Em 1982 a APFPC elege pela primeira vez uma diretoria distinta da ANFPC para o triênio 1983-1986. A partir desse momento a APFPC procura diferenciar suas funções assumindo a defesa irrestrita dos interesses dos principais grupos empresariais paulistas.

É importante advertir que essa divergência de interesses, que agrava-se na segunda metade da década de 80, não atentou até hoje e nem colocou em risco o sistema de representação de interesses *neocorporatista*. O monopólio da representação dos interesses do Complexo exercido pela ANFPC nunca foi colocado em xeque. Também o reconhecimento outorgado pelo Estado como interlocutor privilegiado para a negociação da política pública.⁽¹⁴⁶⁾

O GID foi composto por representantes dos grupos empresariais fabricantes de papéis brancos, com a única participação externa, a do diretor do IPEF. Eles produziram o documento "Recomendações e Diretrizes para a Formulação do Programa de Ação para o Decênio de 1985/1995". Cuidando de não deixar transparecer publicamente o acirramento do conflito de interesses, o GID apresentou seus resultados como o detalhamento das diretrizes estabelecidas pelo GDPE. Na verdade, apenas frisa aquelas recomendações diretamente relacionadas com seus interesses específicos. Marcello Pilar, (assessor do grupo Klabin) que foi secretário do GDPE, tem a seguinte explicação para esse fato: "...Como eram só 13 (os integrantes do GDPE), despertou a ciúmeira e curiosidade dos que não participaram... Por razões políticas posteriormente a APFPC fez seu próprio grupo para a implementação das diretrizes..."⁽¹⁴⁷⁾

Ambos esforços de planejamento do setor (GDPE e GID) foram conduzidos pelas associações de interesses (ANFPC e APFPC), sempre no âmbito do Complexo Florestal. Seu principal propósito

⁽¹⁴⁶⁾ Como será analisado na próxima seção deste capítulo, essa divergência de interesses que se manifesta na separação real que acontece pela primeira vez entre a ANFPC e a APFPC, é um reflexo da diferenciação de interesses provocada pela segmentação cada vez maior entre os mercados de papéis brancos (oligopólio concentrado em São Paulo) e o de papéis para embalagens e higiênicos controlado pelo grupo Klabin e com certa expressão nacional. A essa diferenciação de interesses é indispensável agregar que o grupo Klabin controla diretamente a cúpula da ANFPC desde 1967 até hoje.

⁽¹⁴⁷⁾ Entrevista dada por Marcello Pilar, 1991, datilografada.

era o de organizar a pauta de reivindicações que encaminhariam através das suas ações de *lobby* às diversas agências governamentais. O caso do GDPE, é um exemplo de como a ANFPC utilizava a participação de funcionários do segundo escalão dos órgãos públicos, para legitimar, perante o Estado, suas propostas. Assim estas eram qualificadas de trabalhos e/ou recomendações conjuntas, particularmente, entre a ANFPC e o BNDES.⁽¹⁴⁸⁾ O GID também fez algo parecido. Incluiu como único integrante não-empresarial do grupo uma das maiores autoridades acadêmicas na área florestal, o Prof. L. Barrichelo que além de diretor do IPEF, é um dos principais diretores da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS).

O peso político do Complexo: o caminho das pedras.

No êxito do lobby do Complexo Florestal contribuíram decisivamente seus fortes vínculos orgânicos com importantes personagens da vida política do país. Essa é uma marca distintiva nos últimos 20 anos do setor de papel e celulose reconhecida publicamente. Também é reconhecido que seus grupos empresariais dedicaram importantes esforços para estabelecer e manter seus vínculos com o poder político, em consequência do que obtiveram inumeráveis vantagens.

Somente com o propósito de ilustrar o grau de vinculação das empresas líderes do Complexo com o poder político, basta citar alguns dos casos mais evidentes:

(a) Antônio Dias Leite. Ministro de Minas e Energia do Governo Médici (1969-1974). Posteriormente foi presidente do BNDES, e em

⁽¹⁴⁸⁾ Ver o caso de um plano de operações apresentado pela ANFPC no Seminário "Atualidade na Indústria de Celulose e Papel" promovido pela ABCT no auditório do BNDES em 29 de março de 1985. Nas conclusões do Seminário se enfatiza que as diretrizes resultantes são o resultado de: "...a longa e intensa experiência acumulada pelo sistema BNDES no desenvolvimento do setor e o intenso trabalho de avaliação e prospecção recentemente realizado pelas ANFPC e APFPC..." REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano 1, No 2, jun/jul 1985.

seguida presidente da CVRD.⁽¹⁴⁹⁾

(b) João Paulo Reis Veloso. Ministro do Planejamento do Governo Médici (1969-1974); Secretário de Planejamento do Governo Geisel (1974-1979). É membro do Conselho de Administração do grupo empresarial RIPASA.

(c) Antônio Delfin Netto. Ministro da Fazenda do Governo Costa e Silva (1967-1969); Ministro da Agricultura e Secretário de Planejamento do Governo João Figueiredo (1979/1985).⁽¹⁵⁰⁾

(d) Ernãne Galvêas. Ministro da Fazenda do Governo João Figueiredo (1979-1985); Presidente do Banco Central nos Governos Costa e Silva e Medici. Presidente da Aracruz Celulose nos anos setenta e Vice-presidente da ANFPC (1976-1979)

(e) Saulo Ramos. Ministro da Justiça do Governo José Sarney (1986-1990). Membro do Conselho Administrativo do grupo RIPASA.

(f) Francisco Gross. Hoje presidente do Banco Central (1992) Um dos últimos presidentes da Aracruz Celulose.

⁽¹⁴⁹⁾ Segundo José Carlos Leone, Dias Leite foi um dos principais sócios fundadores da empresa e quem concebeu o projeto Aracruz Celulose. É seguidamente o principal impulsor do projeto Cenibra. Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

⁽¹⁵⁰⁾ Segundo relato de José Carlos Leone: "...o Ministro Delfin Netto era muito ligado a Simão... Numa ocasião, o grupo Simão entrou no BNDES com um projeto -que foi eu que elaborei- e ficou retido na presidência do Banco (José Magratti de Sá). Irritado pela demora, Simão pediu a Delfin (Netto) que intervisse na solução do assunto... Logo depois, ainda que a contragosto do presidente do BNDES, o projeto foi liberado e assinado na sua sala sem a presença do pessoal de Simão... Como desagravo os funcionários do Banco se reuniram compraram uma garrafa de champanha para comemorar com eles..." Idea, ibidem.

Uma das principais funções do sistema de representação de interesses neocorporatista: monopólio da representação e preservação de espaços de mercado.

Há evidências para sustentar que uma das principais funções da ANFPC foi a proteção dos espaços de mercado conquistados pelos líderes empresariais do Complexo. Para tanto, um dos expedientes utilizado foi a reivindicação por iniciativas públicas, cujo resultado fosse a criação de barreiras à entrada de caráter institucional; com o propósito de impedir o aparecimento de novos concorrentes, particularmente na produção de papel. As barreiras que as empresas líderes do Complexo não conseguiram levantar no âmbito da concorrência oligopólica dos mercados, foram solicitadas ao Estado. Sem dúvida, em torno a esta questão está um dos principais assuntos envolvidos no processo de intercâmbio político entre a ANFPC e diversas agências do Estado. A proteção foi um trunfo em favor do Estado para influir na articulação dos interesses empresariais, e ao precisar da participação de suas organizações na execução de determinadas políticas públicas.

Isso mostra como uma função tão vital (a defesa dos espaços de mercado) resolve-se em boa medida superando os limites de atuação de cada empresa individualmente considerada. E inclusive substituindo aquele que teoricamente seria um dos principais resultados do processo de concorrência nos mercados. Fica assim na dependência de políticas públicas, e em conseqüência, das possibilidades de se influir nelas através de processos de intercâmbio.

Empresários confirmam essa característica do sistema de representação de interesses estabelecido no Complexo. Roberto Nicolau Jeha afirma: "...O principal papel da ANFPC sempre foi garantir o espaço dos principais fabricantes de celulose e papel, para que eles pudessem se solidificar e maximizar suas

operações..." Ao explicar as razões pelas quais sua empresa ficou no segmento de reciclagem de papéis e não optou por integrar-se com floresta, ele relata: "... Nós (a família) compramos em 1962 uma fazenda em Itapeva (SP), com a idéia de um dia, associados a outras empresas da região que também implantassem floresta, montar uma fábrica de celulose com uma escala de cerca de 200 t/dia... Mas isso acabou ficando fora das possibilidades em função da política das escalas mínimas do início dos anos 70...Ai nós acabamos com uma única alternativa ficar na reciclagem; na qual trabalhamos com uma capacidade instalada de 180 t/dia..." Concluindo enfaticamente: "... a ANFPC defendeu essa medida (das escalas mínimas), mesmo porque ela garantia que os grandes grupos empresariais já instalados é que receberiam os financiamentos... Eu fiz um trabalho na época que mostrava que 5% das empresas pegaram 95% dos recursos dados pelo BNDES..."⁽¹⁵¹⁾

Herman Lescher é outro caso de um empresário independente de reflorestamento, que tentou também sem êxito entrar na produção de celulose e papel. Ele sustenta que chegou uma hora em que o *lobby* feito pela ANFPC foi em defesa da política das escalas mínimas. E mostra como evidência que não obtiveram nenhum apoio de sua parte quando ele como dirigente da APR e como empresário, pretendeu entrar na produção de papel e foi barrado pela medida. E relata: "...nós (dirigentes da APR) fomos a Brasília ao Conselho de Economia para tentar mostrar que a escala de 1.000 t/dia era impossível... somente havia poucas empresas no mundo com esse tamanho médio por fábrica... expusemos que nós como empresários (ele e um grupo de reflorestadores) queríamos investir numa indústria de papel, uma fábrica com capacidade media entre 200 e 300 t/dia... mas nada conseguimos..."⁽¹⁵²⁾

⁽¹⁵¹⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

⁽¹⁵²⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

De uma forma mais pitoresca, Sérgio Luis Bergamini, diretor do Departamento de Economia da FIESP, referindo-se a essa função da ANFFC, tenta explicá-la em forma simples e óbvia: "...vamos admitir que eu queira fazer uma aventura num campo, vamos supor de papel de imprimir... Como eu não sou tradicionalmente um produtor desse tipo de papel, muito provavelmente alguém vai me aconselhar a não fazê-lo. Como provavelmente, alguém que queira entrar no papel que eu estou fabricando será aconselhado a não fazê-lo... Você preserva o potencial de cada empresa dentro daquilo que ela já trabalha...quando isso acontece você está tendo aquilo que seria importante em qualquer associação: apoiar ao empresário associado..."⁽¹⁵²⁾

A defesa dos espaços de mercado conquistados da ameaça de potenciais entrantes era também extensiva a tentar preservar a distribuição dos segmentos de mercado de papéis entre as empresas instaladas. A ANFFC inclusive lutava por preservar a distribuição existente das fatias de mercado entre empresas dentro de um mesmo segmento de mercado, uma tentativa de proteger o mercado das maiores empresas em cada segmento.

Um exemplo que ilustra essa última situação é um caso acontecido no segmento de papel higiênico ao final dos anos 70. Este caso mostra adicionalmente, a forma como era acionada a intervenção de órgãos públicos em apoio ao logro dos propósitos da ANFFC. Isso tudo à margem dos mecanismos tradicionais de mercado. Segundo relato do seu principal protagonista, Horácio Cherkassky, houve um momento em que várias empresas (4 ou 5) que atuavam no segmento de papel higiênico detectaram que existia demanda insatisfeita pelo papel de maior qualidade (tissue). A partir disso resolveram individualmente, realizar pesquisas de mercado para dimensioná-la. Aí ele prossegue: "...e cada uma procurou obter financiamento no BNDES. O Banco financiou, e

⁽¹⁵²⁾ Entrevista dada por Sérgio Luis Bergamini, 1971, datilografada.

montaram instalações específicas para esse fim... Eu até dei um parecer favorável a uma das fábricas que ia se instalar e que o BNDES tinha dúvidas em outorgar o financiamento... O que aconteceu naturalmente é que houve um excesso de oferta e gerou-se uma crise tremenda. Foi aí que eu fui procurar o Ministro Simonsen (Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda-1974/79) solicitando a ele que não permitisse mais a instalação de fábricas de papel higiênico no Brasil... procurando medidas que dificultassem a importação ou instalação de novas máquinas, porque o mercado estava superlotado... E ele (o ministro) me perguntou por que razão essa crise? Eu expliquei que as empresas decidiram fazer pesquisas individuais, sem acordo nenhum, e depois de repente chegou-se a um problema coletivo... Além de tudo nós estávamos na expectativa de uma diarreia nacional que não ocorreu..." Como resultado da crise ele agrega: "...O BNDES me cobrou que eu tivesse justificado algumas dessas ampliações e depois tinha-se chegado a essa situação...Eu respondi que não sabia que eles estavam outorgando várias linhas de crédito simultaneamente".⁽¹⁵⁴⁾ Ao que parece, essa experiência serviu para afinar a coordenação de ações entre o BNDES e a ANFPC e assim estar preparados para evitar novas surpresas embaraçosas do mercado.

Apesar disso o segmento de papéis higiênicos é considerado como o de maior concorrência na indústria de fabricação de papéis.⁽¹⁵⁵⁾ Em 1990, se observamos a distribuição do mercado específico de papéis higiênicos de alta qualidade, deixa de surpreender que duas empresas concentrem 45% da produção total. E menos surpreendente ainda que uma delas seja a IKFPC (do grupo

⁽¹⁵⁴⁾ BNDES. Centro de Memória do BNDES, op. cit., Entrevista dada por H. Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽¹⁵⁵⁾ Em termos de graus de concorrência (de maior a menor) depois do segmento de papéis higiênicos seguiriam os segmentos de imprimir e escrever e de embalagens de papelão ondulado. Essa é uma das conclusões da mesa redonda que sobre a "competitividade do setor de papel e celulose" promoveu a FEA-USP no dia 22 de outubro de 1991. Com participação de funcionários do BNDES, FINEP, IPT, e executivos de empresas.

Klabin) com 25% da produção total; a outra empresa é a Santa Therezinha. ⁽¹³⁶⁾

A orquestração dos interesses privados e a influência das políticas públicas: a autonomia da decisão capitalista individual em questão.

Até aqui têm-se analisado uma série de elementos empíricos que sugerem e induzem a concluir pela existência de um processo de verdadeira orquestração entre os interesses privados. A sua principal consequência seria admitir que os interesses empresariais individuais são em alguma medida moldados e em boa medida subordinados a um interesse de caráter coletivo. Interesse este último da organização que o representa num espaço (do complexo florestal) onde realiza-se a interação entre interesses privados e públicos.

São três os elementos principais que retomamos para mostrar, através deles, alguns dos fatores que induzem ou motivam à orquestração dos interesses privados no âmbito do Complexo:

(a) O monopólio da representação de interesses, próprio do padrão *neocorporatista*. Característica que facilita a composição de interesses entre poucas grandes empresas, que afinal são as que lideram a dinâmica em mercados tipicamente oligopólicos. Isso é reforçado pelo fato de que o Estado exige uma prévia composição dos interesses privados para participarem nos processos de concertação de políticas. Tal concertação não é efetuada pelo Estado com vários, senão com um interlocutor principal, a ANFPC.

(b) A função da ANFPC de proteger os mercados conquistados pelas empresas líderes, através da promoção de barreiras adicionais à entrada. Essa função motiva e possibilita um autêntico conluio

⁽¹³⁶⁾ ANFPC. Relatório Estatístico. São Paulo, 1990. A produção total de papéis higiênicos de alta qualidade foi em 1990 de 147.000 t, quase 60% da produção total de papel higiênico do país.

entre os interesses dominantes, já que para conseguir esse tipo de vantagem, existe disposição de sacrificar parte dos interesses individuais e contornar os conflitos de interesses que entre empresas possam existir;

(c) As experiências de planejamento setorial (GDPE e GID) realizadas pelas ANFPC e a APFPC. Estas representam uma referência obrigatória e condicionam o planejamento estratégico das empresas individualmente consideradas. Até porque, é através de diretrizes setoriais desenhadas e negociadas no âmbito da ANFPC que os interesses privados participam na gestão das políticas públicas.

Concluimos que a orquestração de interesses privados é uma condição essencial para o processo de intercâmbio político que se realiza entre esses interesses e o Estado. Isto manifesta-se não só nas modalidades de execução das políticas e na seleção de seus beneficiários, mas também na configuração estrutural e dinâmica econômica do Complexo. Vale dizer (a) na distribuição de segmentos de mercado entre os líderes empresariais do Complexo; (b) no ritmo e forma de adoção de inovações tecnológicas; e (c) nos programas de investimentos para expansão de capacidade por parte das empresas em determinados segmentos de mercado.⁽¹⁵⁷⁾

Na visão de funcionários do BNDES, que lidam cotidianamente há mais de uma década com o setor, as características principais da ANFPC que eles frisam são: (a) uma grande iniciativa na elaboração de propostas de políticas que atendam seus interesses; e (b) uma enorme capacidade de articular internamente os interesses e as reivindicações do setor. Para enfatizar esta

⁽¹⁵⁷⁾ No segmento de papéis para imprimir e escrever no qual a concorrência oligopólica está acirrando-se com a entrada de novos grupos empresariais de outras áreas da economia, os grupos tradicionais estão até se associando. "Chama-se RIGIPAR a sociedade formada pela Ripasa e Papel Simão. Vai participar de empreendimentos no setor de madeira, papel e celulose no país e no exterior". FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 17 mar. 1992, p. 2, cad. 2, Painel S/A.

última, Angela Pires Macedo explica: "...os produtos já estão divididos, não há problemas de enfrentamentos graves. O crescimento do setor é harmônico e coordenado entre eles..." E exemplifica: "...a capacidade de articulação da ANFPC se manifesta na coordenação das programações dos investimentos em expansão das empresas do segmento de papéis de imprimir e escrever. Que a partir de 1989 está atravessando por uma reestruturação produtiva e tecnológica..."⁽¹³⁸⁾

Na opinião de um empresário de um dos segmentos mais modernos do complexo (a produção de celulose de mercado), Ricardo Figueiredo presidente da empresa CENIBRA: "...com o propósito de desatar os nós que amarram as exportações, cada fabricante deve procurar racionalizar e economizar em quaisquer custos. E a indústria nacional deve evitar uma concorrência inútil entre si nos vários mercados. Ao contrário (frisa) todos deverão procurar fórmulas cooperativas que promovam o lucro de cada um, e o lucro do setor a nível nacional."⁽¹³⁹⁾

A questão da orquestração de interesses assim como a da prática do *lobby*, é de difícil abordagem com os empresários, particularmente pelo enquadramento legal que o assunto pode ter como práticas puníveis de formação de cartel. A orquestração de interesses privados conforma um processo único com a gestão das políticas públicas. Estas últimas, possuem uma incidência crucial na configuração estrutural e dinâmica econômica do Complexo. Em nenhum outro processo como no da integração vertical da indústria de celulose e papel, é tão evidente a influência decisiva das políticas públicas.

Entre os principais fatores indutores de processos de

(138) Entrevista dada por Angela Pires Macedo, 1991, datilografada.

(139) REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, Ano I, No 1, p. 12-16, abr./maio 1985.

integração vertical na indústria estão o tipo de produto final e vantagens de custos derivadas de escalas técnicas de produção. Eles devem ser complementados com a política pública, particularmente em indústrias tardias que são em grande medida levadas pela mão do Estado. Sem desconhecer a incidência dos fatores técnicos, no caso da indústria de celulose e papel há evidências para afirmar que as políticas foram o principal indutor do seu processo de integração vertical. Sem a consideração de medidas de política como: a legislação florestal; a determinação de escalas mínimas de produção industrial; a pesquisa pública; e o financiamento ao investimento, a interpretação do processo de integração vertical da indústria seria no mínimo incompleta.

Como ilustração vamos citar o caso da integração vertical do grupo empresarial Simão, que ocupa o terceiro lugar em volume de produção no Complexo. José Carlos Leone elaborou um dos primeiros projetos de expansão industrial do grupo no final dos anos 60, com o propósito de obter financiamento do BNDES. É dele o seguinte relato: "...quando eu apresentei um relatório preliminar do projeto ao velho Simão, lhe pedi para poder completar o trabalho, que me informasse sobre suas propriedades rurais, sobre onde estava a madeira que ia servir de matéria-prima da fábrica... Aí ele me perguntou: para quê?... e me diz: eu não preciso ter terras e florestas, porque eu assobio e aparecem os fornecedores com a madeira. É como se um dono de restaurante precisasse ter plantação de tomate, ter gado, etc. não precisa, Então a mesma coisa comigo..." Mas como o BNDES exigia para financiar o projeto que ele incluísse investimento florestal para assegurar o fornecimento de madeira, Leone insistiu até obter do Simão a seguinte sugestão: "...ele (Simão) me pediu que na hora da avaliação do projeto eu levasse o funcionário do BNDES, que faria a vistoria de campo, para percorrer a floresta que um amigo seu (de sobrenome Abdala) tinha em São Paulo. E ficasse dando voltinhas dentro dela... José

Carlos Leone esclarece que posteriormente o BNDES exigiu da empresa que tivesse pelo menos a metade dos seus requerimentos de madeira em plantações próprias.⁽¹⁶⁰⁾

Esse mesmo caso, visto desde a perspectiva institucional do BNDES, é citado como exemplo do importante papel cumprido pelo Banco na indução do processo de desenvolvimento do setor; e portanto, motivo de orgulho. Frederico Kautz, membro da assessoria da presidência do BNDES, citando um exemplo disso diz: "...Simão era só um produtor de papel e foi-se integrando progressivamente induzido pelo BNDES. O Grupo entrou no Banco solicitando financiamento para uma coisa (a fabricação de papel) e acabou ficando com muito mais (floresta)..."⁽¹⁶¹⁾

A orquestração dos interesses privados e as políticas públicas incidem sobre a configuração estrutural dos mercados e sua dinâmica econômica através dos condicionamentos que impõem sobre as decisões empresariais. Em especial, as decisões de investimento e adoção de progresso técnico.

No documento "Diretrizes estratégicas para o setor de celulose e papel. 1985-1995" elaborado pelo GID-APFPC, os empresários admitem: "...Incorreríamos em erro se afirmássemos que o desenvolvimento econômico é função, em nosso país, das decisões tomadas pelos empresários privados. Podemos sim afirmar, que o desenvolvimento pode se processar, no atual estágio, por decisões a nível governamental, coadjuvadas por decisões de empresários privados... Se o Estado e os empresários são os agentes estratégicos do desenvolvimento, devemos agir fortemente para o real exercício dessa função. Para tanto, devemos exercer o poder político que o poder econômico sobre as organizações que

⁽¹⁶⁰⁾ Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

⁽¹⁶¹⁾ Entrevista dada por Frederico Kautz, 1991, datilografada.

comandamos, legítima" ⁽¹⁴²⁾

Alguns dos principais resultados do processo de intercâmbio político estabelecido entre o sistema de representação de interesses e o Estado.

Entre seus principais resultados, deteremos nossa atenção nos seguintes:

- (a) A criação de um novo segmento de produção de celulose de mercado;
- (b) O reforço do processo de oligopolização dos mercados e de fortalecimento dos líderes empresariais;
- (c) A constituição do complexo florestal também é resultado de como se articulam verdadeiros "pacotes" de políticas públicas com uma lógica comum;
- (d) O amadurecimento do exercício da "*concertación*" de políticas entre a ANFPC e órgãos governamentais configurando verdadeiros "governos de interesse privado".

Os dois primeiros resultados mereceram algumas ilustrações que trataremos a seguir. O terceiro recebeu suficiente tratamento ao longo deste item; e o quarto irá merecer um tratamento detalhado no último item deste mesmo capítulo.

A criação de um novo segmento de produção de celulose de mercado pode ser ilustrado sumariamente com alguns indicadores, amplamente tratados no capítulo II desta tese:

- (a) A capacidade instalada de produção de celulose de mercado no início dos anos 70 era de apenas 720 t/dia correspondente à empresa Borregard (hoje Riocell, do grupo Klabin). Na década de 70 foi instalada uma capacidade adicional de 2.000 t/dia; e nos anos 80, de mais de 3.000 t/dia. Assim em 1991 a capacidade

⁽¹⁴²⁾ AFFPC. Diretrizes estratégicas para o setor de celulose e papel 1985-1995. A realidade nacional, o empresário e a representatividade setorial. São Paulo, 1984, p. 15.

instalada total era de 5.680 t/dia, isto é, uma capacidade oito vezes maior que a existente em 1970;⁽¹⁶³⁾

(b) Em 1980 as quatro empresas que integram o segmento (Aracruz, Cenibra, Riocell e Monte Dourado) possuíam 352.000 ha de florestas próprias;⁽¹⁶⁴⁾

(c) As exportações de celulose de fibra curta, que em 1976 eram de 100 mil toneladas/ano, em 1980 passaram a quase 1 milhão de toneladas;⁽¹⁶⁵⁾

(d) O grupo de empresas produtoras de celulose de mercado recebeu financiamentos do BNDES desde os anos 70 até 1990 de US\$ 1.611.434 mil. Isso representou 65% do total do financiamento outorgado ao grupo de empresas líderes do Complexo no mesmo período.⁽¹⁶⁶⁾

No processo de configuração desse segmento três fatos merecem destaque especial:

(a) Do total da capacidade de produção instalada até 1991 (5.580 t/dia), só 19% é de propriedade de grupos empresariais instalados antes de criação do segmento. O resto da capacidade foi instalada por novos grupos empresariais que entraram no complexo estimulados pela ação do Estado;

(b) Klabin é o único grupo empresarial tradicional que integra este segmento de produção de celulose de mercado para exportação. Sua entrada foi feita em 1982 através da compra junto ao BNDES do controle acionário da empresa Riocell (antiga Borregard) com uma capacidade instalada de 720 t/dia. Até 1990 Klabin expandiu essa

⁽¹⁶³⁾ Não inclui a capacidade de produção de celulose instalada na indústria integrada. Para maior detalhe consultar as tabelas 4, 8, e 16 do capítulo II sobre a evolução da capacidade de produção instalada nos líderes empresariais do Complexo Florestal.

⁽¹⁶⁴⁾ RELATÓRIO ESTATÍSTICO DA ABCECEL. São Paulo, 1990.

⁽¹⁶⁵⁾ RELATÓRIO ESTATÍSTICO DA ABCECEL, São Paulo, 1976-1985 e 1990.

⁽¹⁶⁶⁾ BNDES, 1991. op. cit. Ver detalhes nas tabelas 12 e 22 do capítulo II. Principais operações aprovadas pelo BNDES para o Setor de Papel e Celulose.

capacidade para 1.290 t/dia;⁽¹⁶⁷⁾

(c) A empresa Aracruz Celulose detem hoje 55% da capacidade de produção instalada total no segmento (3.000 t/dia). Desde os anos 70 até 1990 obteve financiamentos do BNDES de US\$ 940.807 mil. Isso representa 60% do total de financiamento outorgado pelo Banco ao segmento de celulose de mercado, e quase 40% do financiamento total recebido pelos líderes empresariais do Complexo.⁽¹⁶⁸⁾

As expansões de capacidade instalada tanto em celulose (integrada com a produção de papel), como em papel, no período 1970-1990, concentrou-se nos líderes empresariais da indústria integrada. Todos eles já ocupavam esse lugar desde as décadas de 50 e 60 (os grupos: Klabin, Suzano, Simão, Ripasa; e as empresas: Champion, Manville e Rigesa). Nenhum deles entrou na indústria após a segunda metade dos anos 60. Nesse período (1970-1990) as capacidades instaladas pelo grupo de empresas líderes da indústria integrada, evoluíram da seguinte forma:

(a) Na produção de celulose de fibra curta integrada com a fabricação de papel, a capacidade instalada quase quadruplicou-se (de 1.309 t/dia para 4.840 t/dia).

(b) Na produção de celulose de fibra longa a capacidade instalada aumentou em sete vezes (de 412 t/dia para 2.845 t/dia). O grupo Klabin detém 47% do total da capacidade instalada neste segmento;

(c) A capacidade instalada total na produção de papel aumentou seis vezes (de 1.565 para 9.759 t/dia). 78% desse total é de propriedade dos grupos empresariais nacionais, 36% do qual corresponde ao grupo Klabin. Outros 22% da capacidade instalada é de propriedade de três empresas subsidiárias de grandes empresas

⁽¹⁶⁷⁾ BNDES, 1991. *op. cit.*

⁽¹⁶⁸⁾ *Ibidem.* Com o projeto de duplicação inaugurado em maio de 1991 a empresa investiu US\$ 1.345 bilhão passando a poder produzir 1.025 milhão de toneladas anuais de celulose de fibra curta, tornando-se o maior exportador mundial desse produto com expectativas de exportação em 1991 de 750 mil toneladas. "MAIS recursos para Aracruz" *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12/10/1991, p. 1.

internacionais do setor (Champion, Manville e Rigesa)

O grupo de empresas líderes da indústria integrada de capital nacional recebeu financiamentos do BNDES entre 1972 e 1990 de US\$ 954.257 mil. Isto representa 62% do financiamento total recebido pelo segmento produtor de celulose de mercado e equivale ao financiamento recebido somente pela empresa Aracruz (US\$ 940.807 mil) no mesmo período. Merece destaque também o fato de que 55% do financiamento outorgado pelo BNDES a esses grupos nacionais foi dirigido ao grupo Klabin (US\$ 450.000 mil).⁽¹⁶⁹⁾

3.2.3 ARACRUZ Celulose: a evidência de práticas microcorporatistas.

A constituição do Complexo Florestal foi analisada no item anterior como o resultado histórico de um padrão de relacionamento de tipo *mesocorporatista*. Nele, o nível substantivo de agregação de interesses foi o intermediário, através de organizações por categorias funcionais. A ANFPC cumpriu a principal função no sistema de intermediação desses interesses. As políticas públicas de caráter agrário-florestal e industrial, foram elaboradas e executadas no âmbito de um Complexo que elas mesmas ajudavam a constituir. Foi o processo de intercâmbio político entre esses interesses privados e diversas agências governamentais, que gerou as práticas *neocorporatistas* a nível meso (*corporatismo setorial*).

Uma característica particular desse padrão no caso do Complexo Florestal é a expressiva intervenção do Estado. Isso é particularmente evidente na configuração do novo segmento de produção de celulose de mercado. Basta frisar que através da criação desse segmento o Estado procurava um duplo objetivo: o aumento das exportações e a atração de capital externo de risco.

⁽¹⁶⁹⁾ Idea, ibidem, p. 90-104. Ver tabelas 12 e 22 no capítulo II desta tese.

A celulose de fibra curta foi sempre qualificada como um ótimo exemplo de um produto que incorporava o melhor das vantagens comparativas do país. Assim não restava dúvida que competiria com êxito a nível internacional com um impacto positivo nas exportações. Num contexto favorável no mercado financeiro internacional (após a primeira crise do petróleo), o capital externo tinha manifestado seu interesse de participar na produção de papel e celulose.⁽¹⁷⁰⁾ Esse era visto como o elemento que faltava para completar as condições de competitividade internacional da celulose, já que possibilitava o aumento das escalas técnicas de produção.

O projeto Aracruz Celulose foi concebido como "...um novo modelo de associação de empresas nacionais, estrangeiras e o Estado".⁽¹⁷¹⁾ É na realidade um bom caso para mostrar como sua realização foi totalmente devida à intervenção do Estado. Este estimulou e brindou condições ideais para a entrada de novos grupos empresariais nacionais em associação com capital externo. Também participou direta e significativamente na formação do capital social inicial dos empreendimentos.⁽¹⁷²⁾

O processo de criação e consolidação do projeto Aracruz foi efetuado à margem do sistema de intermediação de interesses

⁽¹⁷⁰⁾ Só para citar um caso, José Carlos Leone relata ter sido contratado nessa época por um grupo de empresas japonesas produtoras de papel para estudar a viabilidade da sua participação no projeto Cenibra (realizado com 49% de capital japonês e o restante a CVRD); também Leone assessorou a International Paper (IP-EUA) a maior empresa de fabricação de papel no mundo, nas suas tentativas de participar no investimento do projeto Aracruz. Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

⁽¹⁷¹⁾ REVISTA EXAME. Declarações de Cyro de Oliveira Guimarães Filho, Vice-presidente executivo da Aracruz Celulose. São Paulo, No 113, 13/10/1976, p. 22. Os principais grupos nacionais envolvidos no empreendimento foram Erling Lorentzen e Moreira Salles, a participação do capital externo foi feita através das empresas Souza Cruz (do grupo British American Tobacco) e a Billerud (Sueca). Idem, ibidem, p. 23.

⁽¹⁷²⁾ A constituição do segmento produtor de celulose de mercado quase em sua totalidade foi realizada por novos grupos empresariais (a exceção provém da aquisição ao BNDES pelo grupo Klabin da empresa Riocell em 1982) e foi um processo tranquilo no qual eles não precisaram enfrentar ações defensivas através de mecanismos de mercado dos grupos empresariais existentes na produção de celulose e papel.

existente no Complexo. No seu devir são identificados dois momentos claramente diferenciáveis: primeiro, o impulso inicial dado pelo Estado ao projeto Aracruz foi feito não só sem tomar em conta a ANFPC, mas a revelia dela, oriando assim um importante conflito de interesses. Já num segundo momento, houve um acerto de interesses entre o Estado, a ANFPC e a Aracruz. Este acerto não só permitiu manter como até fortalecer o sistema de representação de interesses existente e o padrão *mesocorporatista* do Complexo em geral.

O projeto Aracruz foi concebido no início dos anos 70 "nos escritórios da ECOTEC, empresa de consultoria de Antônio Dias Leite, ex-ministro das Minas e Energia".⁽¹⁷³⁾ Mas foi só em 1975, e com a participação maciça do BNDES, que a Aracruz Celulose tornou-se possível. O Sistema BNDES, utilizando todo seu leque de "produtos financeiros" e de modalidades operacionais, participou decisivamente da implantação da empresa: "No conjunto, o apoio do Sistema BNDES representou 55.1% do investimento total no projeto. Este proporcionou financiamento direto à empresa e aos acionistas; prestação de garantia; empréstimo para aquisição de máquinas e equipamentos, via Finame; e participação acionária do Banco e de sua subsidiária BNDESpa".⁽¹⁷⁴⁾ Segundo Erling Lorentzen, presidente do Conselho de Administração da Aracruz à época: "Antes de acertarmos o financiamento e a participação do BNDES e da Fibase estávamos numa situação difícil. Se o BNDES não

⁽¹⁷³⁾ GRUPOS privados estão tocando o maior projeto para produzir celulose. Revista Exame, São Paulo, No 113, 13/10/1976. A empresa Aracruz Celulose foi constituída em 1972, mas desde 1967 existia a empresa Aracruz que atuava na área de reflorestamento. Segundo Horácio Cherkassky, Antônio Dias Leite era o proprietário das terras onde começou o projeto de reflorestamento da Aracruz. Entrevista dada por H. Cherkassky, 1991.

⁽¹⁷⁴⁾ BNDES, 1991. op. cit., p. 80. Nesse documento relata-se que quando a análise do projeto era realizada pelo BNDES, investidores árabes mostraram interesse de participar acionariamente no projeto. Eles faziam como exigência para sua segurança, em função do tamanho do projeto, que a International Finance Corporation - IFC, subsidiária do Banco Mundial- também deveria participar acionariamente. A IFC não assumiu esse risco, e os árabes optaram por não apoiar o projeto. "Resultado: o Sistema BNDES resolveu bancá-lo sozinho". Idem, ibidem, p. 31.

entrasse, teríamos que cancelar o projeto". (175)

A participação acionária do BNDES no projeto que era no início de 38,17% em 1975, chegou a ser 48,11% do seu capital social em 1977. O Banco manteve cerca de 40% do capital votante da empresa no período entre 1978 e 1987. (176) Esse aumento da participação acionária do BNDES obedeceu, em boa medida, à disparada a partir de 1974 nos custos previstos do projeto. Na opinião de Ernane Galvêas, em 1976 diretor

Tabela 23 Evolução da composição acionária da empresa Aracruz (%)

ACIONISTAS	1975	1970
BNDES*	48,1	12,5
Cia Souza Cruz	12,2	28,0
Grupo Lorentzen	12,6	28,0
Holding Safra	---	28,0
Grupo Moreira Gallés	7,5	---
Billerud	5,3	---
Outros	22,1	3,5
Total	100,0	100,0

* Fibase/BNDESparr dado de 1977

responsável pela área financeira da Aracruz: "O projeto, como aliás todos que foram desenvolvidos depois de 1974, sofreu muito com a inflação mundial e a brasileira..." (177) Posteriormente, em 1988, o Sistema BNDES através da BNDESparr desmobilizou, em leilão público, parte considerável de sua participação na Aracruz Celulose.

Os grupos Lorentzen e Souza Cruz elevaram cada um sua tímida participação acionária inicial, de 12%, a 28% cada um (assumindo juntos o controle acionário -56% do capital social em

(175) ENTREVISTA com Erling Lorentzen. *Revista Exame*, São Paulo, No 113, p. 22, 13/10/1976. À pergunta: "Tendo o senhor chegado ao Brasil em 1953, vindo de um país desenvolvido, o que mais lhe chamou a atenção no subdesenvolvimento brasileiro? Lorentzen respondeu: "Quando cheguei, achei que os brasileiros tinham pouca confiança em si e dependiam para tudo de ajuda do governo. Parece estranho eu dizer isso hoje, pois a Aracruz recebeu uma ajuda maciça do governo". *Idem, ibidem* p. 25.

(176) BNDES, 1991. *op. cit.* p. 80.

(177) *REVISTA EXAME*, São Paulo, No 113, p. 24, 13/10/1976. Ernane Galvêas era ex-presidente do Banco Central nos Governos Costa e Silva e Medici, e posteriormente foi Ministro da Fazenda no Governo de Figueiredo.

1990).⁽¹⁷⁸⁾ Nessa mesma ocasião o grupo financeiro Safra adquiriu também uma participação acionária de 28%, e o BNDES ficou finalmente com apenas 12% do capital social da empresa.⁽¹⁷⁹⁾

O patrocínio oficial à criação de um segmento produtor de celulose de mercado,⁽¹⁸⁰⁾ e particularmente à empresa Aracruz, implicou a entrada de novos grupos empresariais no Complexo. Para tanto, significou também admitir um tratamento abertamente discriminatório na distribuição dos recursos públicos entre as empresas. Ambas situações eram inatingíveis sem desconsiderar, ao menos no início, o sistema de representação de interesses existente. Este último advogava por impedir a entrada de novos concorrentes e por concentrar os benefícios das políticas públicas entre os maiores grupos empresariais existentes. Roberto Nicolau Jeha, Diretor do Departamento de Economia da FIESP, ilustra de forma precisa a situação "...a empresa Aracruz. Ela não é um empresariado nacional de celulose e papel fazendo a grande ampliação produtiva. Ela é constituída por empresários de outros setores econômicos que pegaram recursos do BNDES, e num determinado momento ameaçaram a posição hegemônica do grupo dominante. Isto é, dos grandes produtores tradicionais..."⁽¹⁸¹⁾

⁽¹⁷⁸⁾ Na entrevista citada com Erling Lorentzen em 1976, à pergunta "Com a forte participação do BNDES e da Fibase pode-se dizer que o projeto continua privado? Lorentzen respondeu: "... é importante frisar que parte da participação BNDES-Fibase tem a forma de stand-by, isto é, está a disposição dos grupos privados que desejam aumentar sua participação ou se associar ao empreendimento". REVISTA EXAME. São Paulo, No 113, p.25, 13/10/1976.

⁽¹⁷⁹⁾ Na mesma entrevista, a revista Exame faz a Lorentzen a seguinte pergunta: "Seria possível criar verdadeiros empresários à sobra do Estado? ao que ele responde: "Acho que sim. Os interesses de empresários e governo são os mesmos. O governo, escudado no BNDES, deseja fortalecer a iniciativa privada. Não é portanto, um compromisso incômodo". *Idem, ibidem*, p. 25.

⁽¹⁸⁰⁾ Outro grande projeto voltado para a exportação de celulose de fibra curta de eucalipto apoiado pelo BNDES em 1975 foi a CENIBRA -Celulose Nipo-Brasileira S.A.. Uma joint-venture binacional reunindo a Companhia Vale do Rio Doce -CVRD- com 51,48% do capital, e a Japan Brazil Paper and Pulp Resources Development Co. Ltda, detentor dos 48,52% restantes. BNDES, 1991, *op. cit.*, p. 31.

⁽¹⁸¹⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha. 1991, datilografada.

Embora houvesse uma disputa pela distribuição dos benefícios das políticas públicas, a questão principal era outra. Era a ameaça que as empresas entrantes se vissem tentadas a fazer incursões na produção de papel, como de fato o foram. Horácio Cherkassky, então presidente da ANFFC, relata: "Quanto ao projeto Aracruz, quando ele foi iniciado, quando começou a ser discutido, realmente havia uma grande preocupação no setor. Porque os empresários naquela época temiam que eles completassem com a máquina de papel. Então a sua capacidade produtiva ia ser de tal ordem que os demais fabricantes ficariam numa posição de muita inferioridade. A Aracruz se realizou, embora na época eu mesmo tive sérias dúvidas sobre a sua viabilidade devido a seus altos custos."⁽¹⁸²⁾

A ameaça prevista pelos produtores tradicionais de papel era real. A Aracruz manteve negociações para se associar com a Internacional Paper (IP), a maior empresa produtora de papel no mundo, que por várias razões fracassaram. A revista Exame, noticiava em 1976 que essas negociações estavam em andamento: "Estão praticamente concluídas as negociações com a International Paper dos EUA, para a construção de uma nova fábrica, agora para produzir papel. A IP fica como sócia da Aracruz, colocando no projeto 40 milhões de dólares (16% do capital votante da empresa)..." Nesse mesmo artigo, registram-se as reações públicas dos produtores de papel: "Recente estudo da ANFFC adverte para o perigo de o país fazer grandes projetos de celulose voltados para a exportação."⁽¹⁸³⁾ José Carlos Leone, que assessorava a IP na operação, obviamente recomendava a integração da Aracruz; e confirma as negociações presididas por Ernane Galvêas. Mas ele não informa porque elas fracassaram. Limita-se a culpar o azar: "...começou a peguilha entre eles, muitas discussões até que a IP

⁽¹⁸²⁾ BNDES, Centro de Memória do BNDES. op. cit., p.13

⁽¹⁸³⁾ Revista Exame, 1976. op. cit., p. 23, 26.

ficou chateada e pulou fora...perdendo-se a oportunidade" (184)

Nossa hipótese é que a não entrada da Aracruz na produção de papel resultou de uma negociação entre o Estado e a ANFPC. Esta negociação explica também a nosso ver a súbita mudança de atitude da ANFPC em relação ao I PNPC. A ANFPC passou a apoiar irrestritamente o I PNPC, assim como todas as iniciativas do Estado nele contidas.

Com os preços internacionais da celulose em alta⁽¹⁸⁵⁾ os interesses do Estado apontavam para a exportação de celulose. Esta tinha condições de competitividade internacional inatingíveis pelo papel, que enfrentava maior concorrência. Por isso o Estado fez uso do seu controle acionário na empresa para impedir sua associação com a IP. A não entrada da Aracruz no mercado de papéis é um trunfo através do qual o Estado conseguiu que a ANFPC diminuísse suas resistências à iniciativa de criar um segmento de celulose de mercado. O Estado até conseguiu seu apoio formal, apesar de que as empresas tradicionais continuaram em desvantagem na distribuição de benefícios públicos, em especial no financiamento do BNDES. Basta lembrar que a Aracruz recebeu no período 1970-1990 um financiamento total maior que a soma do recebido pelos quatro grupos líderes da indústria integrada, cujos interesses controlavam a ANFPC.

A solução encontrada foi a distribuição salomônica dos mercados (celulose/papel; mercados externo/interno) ajudada por circunstâncias de relativa abundância de recursos financeiros. Esta solução inclusive reforçou a articulação entre o Estado e o sistema de representação de interesses estabelecido no Complexo.

(184) Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada.

(185) Segundo dados apresentados pela FAO, haveria um déficit de 20 milhões de toneladas de celulose em 1980. Em 1974 logo que explodiu a crise econômica, a tonelada de celulose chegou a 1.000 dólares; em finais de 1976 o preço médio era de 405 dólares a tonelada. REVISTA EXAME, 1976. op. cit., p. 28.

Em momento algum o Estado atentou contra esse sistema, mesmo porque o apoio e participação da ANFPC na execução do I PNPC era crucial para o alcance dos seus objetivos e metas. O monopólio da representação de interesses exercido pela ANFPC e seu papel de interlocutor privilegiado no processo de intercâmbio político com o Estado resultou finalmente fortalecido. Ludwig Moldan, secretário executivo da ABCECEL, confirma: "...a ANFPC, entre outras razões pela sua vinculação com a FIESP e a CNI, possui uma maior capacidade de articulação política e detem a representação oficial de todo o setor... Habitualmente, para reuniões nos ministérios só é convocada a ANFPC, e nós (produtores de celulose de mercado) temos que andar averiguando o que é. E correndo atrás... a maioria das vezes assistimos às reuniões só como ouvintes..."⁽¹⁸⁶⁾

Foi assim como as práticas *microcorporatistas* terminaram sendo de alguma forma inseridas num padrão *mesocorporatista*. Não sem dificuldades; mas que nunca colocaram em risco esse padrão de corporatismo setorial predominante. A empresa Aracruz continuou efetuando negociações diretas com agências do Estado sobre a aplicação pontual de determinadas medidas de política. Práticas facilitadas, porque o BNDES deteve seu controle acionário até 1988. E se isso não fosse suficiente, é também publicamente reconhecido que a empresa Souza Cruz é uma das que possuem desde a segunda metade dos 70 "um dos lobbies mais ativos de Brasília".⁽¹⁸⁷⁾

A partir de 1988 a Aracruz iniciou a instalação de uma nova fábrica para duplicar sua capacidade de produção e torná-la a maior produtora mundial de celulose branqueada de fibra curta. Nessa nova planta inaugurada em maio de 1991, foram feitos

⁽¹⁸⁶⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

⁽¹⁸⁷⁾ O LOBBY sai para a luz do dia. Revista Exame. São Paulo, No 238, p. 92-102, 12/06/1985.

investimentos de US\$ 1,2 bilhão. Desse montante o BNDES financiou pouco mais de 50% através de suas linhas normais de financiamento. Os recursos próprios, após a privatização, cobriram cerca de 25% do investimento total.⁽¹⁸⁸⁾

A composição de interesses e a confirmação do seu sistema de representação, não isentou o Complexo do aparecimento de novos conflitos internos. Tais conflitos até hoje são deflagrados entre os interesses da indústria integrada, particularmente dos produtores de papéis brancos e os produtores de celulose de mercado. Referindo-se a eles, Roberto Nicolau Jeha, opina: "...a empresa Aracruz tem interesses próprios que muitas vezes colidem com os grandes fabricantes tradicionais de celulose. São interesses do capital externo e de empresários de outros setores (financeiro, etc.)... Como houve pasto para todo mundo, a boiada ainda não brigou feio... se houver uma queda no mercado internacional e não houver pasto para todo mundo, esse conflito latente pode eclodir. Ainda mais porque está havendo grandes adições de capacidade de celulose no mercado nacional..."⁽¹⁸⁹⁾

É interessante observar de novo o uso da mesma argumentação utilizada com êxito pela ANFPC para excluir aos reflorestadores independentes dos benefícios da política de incentivos fiscais. Argumentação que poderia resumir-se em "o dinheiro deve ser para nós que sabemos como usá-lo". Desta vez ele foi utilizado, mas sem nenhum êxito, no caso dos produtores de celulose de mercado. Na primeira situação, recorremos às dificuldades próprias da ação coletiva dos reflorestadores para explicar a fácil vitória dos interesses representados pela ANFPC. Já no segundo caso, a explicação do seu fracasso está na harmônica articulação entre interesses político-empresariais particulares e as políticas

⁽¹⁸⁸⁾ Entrevista dada por Angela Regina Pires Macedo, 1991, datilografada.

⁽¹⁸⁹⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

públicas.

A opinião de alguns empresários em relação à empresa Aracruz ilustra as condições, consideradas por eles discriminatórias, em que ela foi criada. Eles fazem ver como isso foi conseguido à margem do sistema de intermediação reconhecido pelo Estado. Horácio Cherkassky, presidente da ANFPC, faz questão de frisar: "...o aparecimento da Aracruz coincide com o momento em que o BNDES inicia seu programa de financiamento com correção monetária parcial, do qual ela foi quicá a empresa mais beneficiada. A Aracruz teve uma situação privilegiada, praticamente sem custos financeiros..."⁽¹⁷⁰⁾ Desde outro ângulo, Herman Lescher, dirigente e empresário do segmento de reflorestamento, referindo-se ao surgimento do projeto Aracruz, tem a seguinte versão: "...quando Leopoldo Garcia Brandon fundou a Aracruz Florestal nos últimos anos da década de 60, ele convidou o ex-ministro de Minas e Energia Antônio Dias Leite para participar do seu Conselho de Administração. Também conseguiu interessar no negócio a outras pessoas influentes e vinculadas a altos níveis políticos. Foi assim que eles conseguiram o financiamento para instalar a fábrica de celulose em condições inigualáveis de prazos e juros... Assim até eu faço uma fábrica desse porte..."⁽¹⁷¹⁾

Desde outra perspectiva como representante de interesses excluídos, inclusive da representação exercida pela ANFPC, Roberto Nicolau Jeha é ainda mais incisivo na sua opinião sobre o assunto: "... a Aracruz é um projeto perfeito do ponto de vista técnico. Só que totalmente feito com recursos públicos e hoje na mão de investidores privados que já pegaram o bonde andando... Evidentemente, ninguém pode ser contra Aracruz, ele é um

⁽¹⁷⁰⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽¹⁷¹⁾ Entrevista dada por Herman Lescher, 1991, datilografada.

belíssimo projeto... Eu acho apenas que o processo político com que foi feito Aracruz não foi certo. Acho que poderia ter-se feito de uma maneira diferente... não concordo com a forma como foram usados os recursos públicos para fazer Aracruz. Nem como ficaram excluídos e marginalizados pequenos e médios fabricantes, especialmente os de reciclado, e nem sequer com a maneira como foi posteriormente privatizada. Eu acho que as empresas privadas que quiserem fazer uma fábrica como Aracruz devem investir o seu dinheiro. E não pegar o bonde andando depois que o BNDES e o Tesouro Nacional já fizeram a maior parte... Aracruz é em suma, uma sofisticadíssima plataforma de exportação...⁽¹⁹²⁾ O que ele não percebe é que se não tivesse sido feito dessa forma, o mais provável é que tivesse sido realizado pelos grandes grupos empresariais do Complexo, ficando igualmente de fora os pequenos e médios fabricantes de papel reciclado, cujos interesses são um bom exemplo do tipo de interesses marginais. Isto é, que não participam das negociações entre a representação dos interesses privados e o Estado.

Finalmente, é interessante a opinião de Nicolau Jeha em relação à tão alegada competitividade internacional desse segmento de celulose de mercado: "...É muito fácil ter um mercado interno que você administra os preços; para o excedente você tem sempre câmbio favorável; tem Finex com incentivos fiscais para exportar e um mercado internacional em alta. Com todas essas condições juntas é fácil viabilizar uma indústria... Agora, se liberam os preços no mercado interno, os preços internacionais caem e a economia se abre ao exterior. Eu não sei se é tão fácil manter a tão chamada competitividade nos próximos 10 anos..."⁽¹⁹³⁾

⁽¹⁹²⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

⁽¹⁹³⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

3.3 Consolidação das práticas *mesocorporatistas* no Complexo Florestal

O padrão de relacionamento *mesocorporatista* que se configurou durante os anos 70, conseguiu durante os 80 sua maturação. Para tanto, enfrentou com êxito um duplo desafio. De um lado, uma profunda crise nas finanças públicas com o conseqüente enfraquecimento do papel do Estado como promotor do desenvolvimento. De outro, o processo de abertura democrática que restabeleceu algumas prerrogativas do Poder Legislativo, com novas formas de controle das ações do Executivo.

Ambos fenômenos provocaram tais mudanças nas condições originais que permitiram o surgimento do padrão *mesocorporatista*, que até poderiam sugerir sua implosão. No entanto, esse padrão resultou consolidado e é hoje tão ou mais vigente que nos anos 70. A crise econômica enfraqueceu de fato certas funções do Estado. Também aguçou os conflitos entre grupos de interesses privados dentro do Complexo e aumentou as tensões entre estes e o Estado. Dessa forma pôs a prova o sistema *neocorporatista* de representação de interesses, que no entanto reafirmou-se em suas características fundamentais. Por outro lado, o bom relacionamento entre a representação dos interesses privados e o Estado manteve-se no mesmo nível da década anterior.

O processo de abertura democrática fez com que muitos especialistas prognosticassem mudanças nas formas de interação entre os interesses privados e o Estado, com o conseqüente efeito na tomada de decisões sobre as políticas públicas. Estas deveriam agora transitar dos moldes autoritários de um relacionamento direto com o Executivo, a modalidades que passassem cada vez mais

pelo legislativo.⁽¹⁷⁴⁾ Contudo, confirmou-se o predomínio da interação direta com o Executivo no que diz respeito ao processo de elaboração e execução das políticas públicas.

A principal evidência que o padrão *neocorporatista* fortaleceu-se durante os anos 80 está na formação de verdadeiros Governos de Interesse Privado (GIP). Foi esta uma das modalidades predominantes de interação entre as organizações de interesses e as agências governamentais em áreas de políticas específicas. Cabe lembrar que outra dessas modalidades de interação denominada de Governo Colonizado já foi caracterizada ao tratar do relacionamento que se estabeleceu na década de 70, entre a ANFPC e o IBDF em relação às políticas de incentivos ao reflorestamento. Desta vez, mostraremos um caso no qual foi também a ANFPC quem alcançou funções de política pública, na área da regulação dos preços internos da celulose e do papel. Essa função foi obtida pela delegação de autoridade que recebeu de parte do Estado, transformando-se assim num importante mecanismo de governança setorial.⁽¹⁷⁵⁾

A crise econômica, com a escassez de recursos públicos e redução do mercado interno, mais do que acirrar a concorrência nos mercados, ressaltou as diferenças entre os principais grupos de interesses. Pela primeira vez, provocou fortes disputas pelo monopólio da representação dos interesses do Complexo entre a ANFPC e a APFPC. Porém, nessas disputas internas pelo controle da

(174) "Impulsionado pelos mesmos ventos que sopram dos regimes políticos com os quais convive, o lobby foi em geral fechado no Brasil, quando por aqui viviam-se os tempos escuros do autoritarismo. Com o retorno à democracia, porém, o lobby também terá de se arejar, saltando da zona cinzenta que separa o lícito do tráfico de influências, para a pressão legítima e abertamente praticada no dia-dia." O LOBBY sai para a luz do dia. Revista Exame, São Paulo, p. 92-95, 1985. Número Especial da Rev. Exame No 238, 12 junho 1985.

(175) No âmbito do Complexo Florestal, e em função das diversas áreas de política, combinam-se na realidade diversas modalidades de interação entre a representação dos interesses privados e o Estado: casos de governo colonizado, governo subordinador e governo de interesse privado. A possibilidade de se estabelecer GIP's é segundo Schmitter (1989:64), o melhor indicador do êxito das práticas *neocorporatistas* a nível setorial, além de sugerir uma tendência a sua generalização.

representação, os grupos de interesses tiveram o cuidado premeditado de não colocar em risco o sistema anteriormente estabelecido, tanto no que diz respeito às formas de intermediação de interesses, como da "*concertación*" de políticas com o Estado. Um exemplo do primeiro caso foi quando o Estado conseguiu conciliar a criação do segmento de celulose de mercado com o sistema de intermediação controlado pelos grupos de interesses tradicionais. Como exemplo do segundo caso, mostraremos como a APFPC, ao mesmo tempo que lutou pelo controle político absoluto da ANFPC, nunca atentou contra a legitimidade de sua representação. Ela sempre atuou através da ANFPC no seu relacionamento com as agências governamentais.

3.3.1 Um caso de Governo de Interesses Privados (GIP): a ANFPC e a política de controle dos preços internos da celulose.

Os preços internos dos produtos finais da indústria de papel e celulose estiveram desde a segunda metade dos anos 60 sob controle de políticas governamentais.⁽¹⁹⁶⁾ No entanto, é principalmente a partir de 1982, que essa política de controle de preços assume uma função crucial. É nesse período que se dá uma persistente aceleração inflacionária, razão pela qual diversos planos de estabilização econômica se sucedem. Essa política de controle de preços é particularmente importante nos casos da celulose e do papel, pois são considerados insumos básicos de uso difundido na economia. São um componente importante dos custos e preços de itens que influem nos índices inflacionários, em especial na alimentação (papéis de embalagens) e na educação

⁽¹⁹⁶⁾ "Com exceção de breves períodos de liberdade vigiada, os preços dos produtos fabricados pelo setor de papel e celulose, estiveram sob controle do governo nestes últimos 25 anos... contínuas mudanças nos critérios para a análise e concessão dos reajustes de preços solicitados pelas empresas, foram feitas ao sabor das diferentes políticas econômicas adotadas pelos governos que se sucederam desde 1964". CHERKASSKY, Horácio. Exposição sobre controle de preços na indústria de papel e celulose. ANFPC. São Paulo, 24 out. 1989, datilografada.

(papéis de imprimir e escrever).

A ANFPC transforma-se num verdadeiro GIP na área específica do controle dos preços internos. Essa transformação foi estimulada pelo fato de que essa modalidade de interação (o GIP) é a que apresenta maiores vantagens no âmbito da implementação de programas reguladores por parte do Estado (Streech e Schmitter, 1985:27). Assim ao mesmo tempo que a ANFPC negocia os termos da regulação do comportamento dos seus membros, ela é também a encarregada da implementação da política, transformando a regulamentação do comportamento das empresas do Complexo numa questão de auto-interesse coletivo. Isso tudo não quer dizer que o papel do Estado seja esvaziado pela operação dos GIP. Isso quer dizer unicamente que este reconhece os altos custos derivados de tentar impor sua autoridade em organizações que não pode controlar diretamente. Porém o papel do Estado continua crucial pois ele tem que ter a autoridade suficiente para impor uma regulação direta caso as negociações ou os acordos com os interesses privados fracassem.

Devemos chamar a atenção para a consideração deste caso da formação de um GIP no Complexo Florestal. Este é um bom exemplo do comportamento de organizações de interesse (ANFPC) como agentes transformadores do interesse individual; e com uma grande influência nas decisões econômicas empresariais. É uma amostra de como os acordos entre grupos ou entre eles e o Estado, dependem cada vez mais da auto-regulação dos grupos de interesse.

A seguir procuraremos mostrar como organizações do tipo da ANFPC: (a) representam os interesses dos principais grupos empresariais produtores de celulose e papel; (b) tem um papel ativo na orquestração desses interesses e ainda na sua governança; e (c) participam diretamente na implementação de políticas públicas.

O conflito de interesses: preços e mercado externo versus interno.

No início dos anos 80 dá-se um significativo aumento da oferta interna de celulose como resultado da entrada em operação de vários projetos implantados nos anos 70. Isso coincide tanto com uma crise cambial que se agrava a partir de 1982, como com preços internacionais da celulose de fibra curta, altos e estáveis. Em consequência abriu-se uma brecha significativa entre os preços internos e externos da celulose, em detrimento dos primeiros.⁽¹⁹⁷⁾ Por conseguinte, isso repercutiu nos níveis de demanda e abastecimento do mercado interno.

Tabela 24 Evolução dos preços da celulose de fibra curta branqueada. 1980-1990 (média anual US\$).

ANO	Mercado Nacional(A)	Mercado Europeu(B)†	Relação (A/B) %
1980	274	458	59,9
1981	356	458	77,7
1982	376	378	99,5
1983	267	341	78,3
1984	248	412	59,9
1985	246	300	82,0
1986	245	415	59,0
1987	258	568	45,4
1988	426	638	66,8
1989	416	708	58,8
1990	450	611	73,8

† Preço FOB

Fonte: ABCECEL, setembro 1991.

A evolução comparada dos preços da celulose entre 1980 e 1990, apresentada na tabela 24, mostra como nas médias anuais os preços internos foram sistematicamente inferiores aos internacionais. Essa situação aumentou a competitividade da produção brasileira de celulose e papel, e portanto estimulou às exportações. Algumas empresas da indústria integrada passaram a exportar parte da celulose que produziam e a substituí-la por

⁽¹⁹⁷⁾ A relação entre preços inverteu-se a partir de 1991 com uma queda nos preços internacionais da celulose de fibra curta branqueada, com o que os preços internos passaram a ser maiores. Em abril de 1991, os preços internos eram de US\$ 600 a tonelada enquanto os preços internacionais eram em média US\$ 540 a tonelada. GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 17 abril 1991, p. 13.

compras no mercado interno.⁽¹⁷⁸⁾ A indústria não-integrada de papel passou a aumentar suas exportações de papel dadas as vantagens de adquirir celulose barata.⁽¹⁷⁹⁾ A indústria produtora de celulose de mercado procurava por sua vez aumentar suas exportações, resistindo em manter seus volumes de fornecimento no mercado interno. Essas tensões tenderam a agravar-se ainda mais a partir de 1985, quando os preços internacionais da celulose dispararam no mercado externo.

Os interesses envolvidos nessa situação foram: (a) os do Estado, interessado em manter os preços do papel, e portanto da celulose, os mais baixos possíveis; (b) os interesses das indústrias integrada e não-integrada de papel, de manter tanto quanto possível os preços baixos da celulose, e obrigar o segmento produtor de celulose de mercado a manter e até aumentar seus níveis de fornecimento ao mercado interno; (c) os empresários produtores de celulose de mercado eram os únicos interessados que os preços internos da celulose acompanhassem os preços internacionais, além de pretender reduzir a proporção de sua produção colocada no mercado interno. Portanto, o conflito de interesses desenhou-se entre a ANFPC e as empresas produtoras de celulose de mercado. Estas últimas eram afiliadas simultaneamente à ANFPC e à Associação de Exportadores de Celulose (ABECEL). No entanto, a representação dos seus interesses perante o Estado era

⁽¹⁷⁸⁾ Devido aos preços as empresas integradas procuram exportar sua celulose e comprar a de outros no mercado interno. Osmar Elias Zogbi, presidente da ANFPC (1982-1992) e acionista do grupo empresarial Ripasa, admitia, em 1987, que a Ripasa tinha excedentes de celulose que estava colocando no mercado externo e alertava nessa ocasião: "...atualmente a indústria nacional opera no limite de sua capacidade para atender o mercado interno e honrar compromissos de exportação..." SETOR faz balanço e assume posições. Almoço anual de confraternização 09 dez. 1986. Revista Celulose & Papel, São Paulo, Ano II, No 8: p.14-15, jan./fev. 1987.

⁽¹⁷⁹⁾ A Pirahy, empresa da indústria não integrada de papel, segundo seu presidente Antônio Carlos Aradjo: "...teve dificuldades em conciliar o impulso de exportação com a necessidade de manter e atender os compromissos comerciais com o mercado interno... tivemos que lutar muito (em 1984) para não perder a posição interna, enquanto expandíamos nossas vendas no exterior. CELULOSE & PAPEL, São Paulo, Ano I, No 1, abril/maio 1985. Esse segmento possuía uma relação preço de compra da celulose e preço de venda do papel de 1:2, quando essa relação em qualquer parte do mundo é no máximo de 1:1,5. Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

feita através da primeira, única reconhecida oficialmente como interlocutor válido na negociação de políticas.

Leon Feffer, fundador e principal acionista do grupo Suzano, dá o seguinte depoimento sobre essa situação: "...mas em 1986 e 1987 aqueles fabricantes de celulose que entraram nessa atividade depois de nós, não quiseram fornecer uma parte da celulose que nos faltava. Porque eles venderiam para nós, aos pioneiros, a US\$ 350 a tonelada, de acordo com o preço CIP, se no exterior conseguiam US\$ 600 por essa mesma tonelada? Apelamos então para outros fabricantes, que nos atenderam... Por isso em 1986 resolvemos (a Suzano) fazer um novo projeto... para aumentar a capacidade de produção de celulose de 900 para 1.350 t/dia..."⁽²⁰⁰⁾

Já segundo Ludwig Moldan, secretário executivo da ABCECEL: "...as empresas produtoras de celulose de mercado, tem subsidiado a indústria nacional de papel que, pelo seu nível médio de obsolescência tecnológica, não teriam resistido os preços internacionais da celulose...Foi o preço interno da celulose que permitiu o desempenho que tiveram as exportações de papel durante toda a década de 80..." E agrega em relação à ANFPC: "...são em essência uma associação de papeleiros..."⁽²⁰¹⁾

A posição, e mais ainda a forma de atuação da ANFPC, fica bem clara com a seguinte declaração de Horácio Cherkassky: "...A celulose vendida no país era uma proporção entre 25% e 30% do total da produção nacional. Essa proporção entrava no mercado interno a um preço bem inferior ao da exportação provocando uma

⁽²⁰⁰⁾ FEFFER, Leon. Depoimentos de empresários brasileiros bem sucedidos. In: AQUINO, Cleber (org.) História empresarial vivida. São Paulo, Ed. Atlas, 1991, p. 129. A falta de celulose na indústria integrada em determinados períodos era resultado de desproporções ou defasagens temporais nas expansões das capacidades instaladas para a produção de celulose e de papel.

⁽²⁰¹⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

briga desgraçada. O pessoal (produtores de celulose de mercado) queria exportar; não queria entregar aqui... E nós, através do governo, sempre criávamos uma atmosfera de necessidade de atendimento interno. Se eles não cumpriam, ameaçávamos denunciá-los publicamente, que seus propósitos eram parar a indústria nacional...⁽²⁰²⁾ Essa era uma discussão contínua, mas sempre se conseguiu chegar a um acordo com eles".⁽²⁰³⁾

Uma primeira tentativa de solução do conflito: o contingenciamento das exportações de celulose.

Nos últimos anos da década de 70 a produção nacional de celulose de fibra curta passou de 714 mil a 1,8 milhões de toneladas em 1980. Neste último ano os preços internos foram apenas 53,9% dos preços internacionais alcançados pela celulose. Assim, num primeiro momento, as exportações de celulose, que eram de 100 mil toneladas em 1976, passaram a ser de 810 mil em 1980. O conflito de interesses começava a perfilar-se.⁽²⁰⁴⁾ Conforme as melhores tradições da década de setenta, a primeira reação da ANFPC foi procurar impedir as exportações de celulose de fibra curta branquesada, utilizando para esse fim sua influência junto ao Governo.⁽²⁰⁵⁾

⁽²⁰²⁾ Em 1986, por exemplo, houve denúncias públicas de falta de celulose de fibra curta no mercado interno. De fato, as empresas produtoras de celulose de mercado reduziram suas entregas de 35.200 toneladas por mês em 1985, a 29.900 toneladas mensais em 1986. A denúncia reclamava que isso colocava em risco a existência de 156 empresas produtoras de papel no país. GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 15 julho 1986. Note-se que a argumentação da denúncia era a defesa das pequenas e médias empresas do setor, nada mais distante dos interesses representados na ANFPC. No final de 1988 a ANFPC fez novas denúncias públicas de que as entregas de celulose no mercado interno voltam a se tornar irregulares. FORNECIMENTO irregular da celulose preocupa. Declarações de Horácio Cherkassky presidente da ANFPC. Gazeta Mercantil, São Paulo, 22 novembro 1988.

⁽²⁰³⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽²⁰⁴⁾ RELATÓRIO ESTATÍSTICO DA ABCECEL. São Paulo, 1976-1985.

⁽²⁰⁵⁾ Ludwig Moldan confirma: "...empresas como a Suzano, a Ripasa e a Champion tentaram através da ANFPC influenciar no Estado, para obter medidas de política que proibissem as exportações de celulose..." Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

Os fabricantes de celulose de mercado não conseguiam influir nas ações encaminhadas pela ANFPC. Mas tinham a força política suficiente perante o Governo como para fazer fracassar a tentativa da ANFPC de conseguir a proibição total das exportações, como de fato o fizeram. Assim, a ANFPC conseguiu que o Governo impusesse severas limitações às exportações de celulose, e ainda mais: que lhe delegasse autoridade para participar diretamente na execução dessas medidas restritivas.

Num exemplo ilustrativo da atribuição de status público à ANFPC, a autorização oficial das exportações de celulose passou a depender de sua aprovação prévia, caso a caso. A Carteira de Comércio Exterior do Banco Central (CACEX), da qual dependiam as autorizações das exportações, consultava cada guia de exportação de celulose com a ANFPC. Do parecer desta última dependia a aprovação governamental. Assim, de fato, a autorização oficial das exportações de celulose passou a ser uma atribuição da ANFPC durante pouco mais de um ano. Até que as mesmas razões pelas quais os produtores de celulose haviam impedido antes a proibição das exportações, conseguiram desta vez eliminar parcialmente essas restrições.

Embora tenham sido eliminadas as restrições às exportações de celulose em 1981, a ANFPC manteve sob ameaça os produtores de celulose de mercado. Ela ameaçava conseguir impo-las novamente se as empresas desse segmento não admitissem negociar um sistema de quotas para abastecer o mercado interno. Tal sistema de quotas estava baseado na demanda de celulose elaborada pela ANFPC após consultas com suas empresas afiliadas. Isso é, adicionalmente, um exemplo dos mecanismos utilizados pela ANFPC para controlar o comportamento de seus membros. Esta os obrigava a agir de acordo com suas diretivas sob ameaça de sanções, inclusive controladas por ela mesma, baseadas na sua influência sobre o poder de retaliação do Estado. Ludwig Moldan, em referência a essa situação confirma:

"...mesmo depois que terminou o contingenciamento das exportações, este último pairou sempre como uma ameaça sob os produtores de celulose de mercado, por parte dos produtores de papel. A ANFPC exercia tal ameaça baseada na sua capacidade de influência junto ao governo, em aspectos de conveniência à sua expansão produtiva..."⁽²⁰⁶⁾

Uma solução duradoura: a ANFPC constitui-se num GIP.

A partir de 1982 há uma mudança na forma de resolução do conflito de interesses sobre o destino da produção nacional de celulose. O conflito passa a ser administrado através da regulamentação e controle dos preços internos da celulose de fibra curta. Nas negociações para alcançar acordos, participam todas as partes interessadas. Porém, a negociação da política de regulação de preços foi realizada apenas entre a ANFPC e os órgãos do Governo encarregados da sistemática do controle de preços, o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e a Secretária Especial de Abastecimento e Preços (SEAP).⁽²⁰⁷⁾

Os processos de "*concertación*" de políticas entre a ANFPC e essas agências governamentais eram normalmente precedido por negociações internas entre a ANFPC e a ABECCEL, em boa medida, forçadas pelo poder político demonstrado por esta última. Uma prova disso é que o critério de aceitação geral na regulação dos preços internos foi a referência à evolução comparada dos preços internacionais da celulose. Isso ao menos no discurso formal; e esse acordo interno criou um ambiente favorável à negociação em geral.

(206) Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, manuscrito.

(207) No final dos anos 80 o Governo implantou as "Câmaras Setoriais" cujo objetivo, no tocante a preços, era o de estabelecer o "equilíbrio" de uma determinada cadeia produtiva, segundo critérios do CIP. ANFPC. Controle de preços na indústria de papel e celulose. São Paulo, 1989.

Formalmente, o procedimento de regulação de preços originava-se das planilhas de custos elaboradas pelas empresas. Estas planilhas posteriormente eram agrupadas num único pleito de reajuste de preços por segmento industrial. O documento resultante era enviado ao CIP-SEAP que procedia à análise do pleito e autorizava as empresas a aplicarem total ou parcialmente os aumentos solicitados. Esses preços eram chamados de preços CIP. A obediência dos reajustes de preços à evolução dos custos internos, os sujeitava à corrosão provocada, em termos reais, por elevadas taxas de inflação e pela política de contenção de aumentos do Governo, medidas que eram impostas por políticas mais gerais orientadas ao controle da inflação (congelamentos de preços, etc).

À margem dos procedimentos formais, na realidade o sistema de fixação e controle de preços envolvia um emaranhado processo de negociação entre grupos de interesses, tanto no interior da ANFPC como entre esta última e o CIP; especialmente naqueles momentos em que a defasagem dos preços internos em relação aos internacionais se ampliava. Dos acordos internos entre os grupos de interesses e entre sua representação e o CIP-SEAP, era que em verdade dependia a evolução dos preços internos. Esse processo, com uma ampla participação dos grupos de interesses foi estimulado e seus acordos reconhecidos pelo Estado. Este último conseguia assim, diminuir os diversos tipos de pressões que normalmente receberia. O Estado inclusive aceitava mecanismos compensatórios que permitissem aumentar os preços nas transações entre empresas, sempre que estes não afetassem os níveis oficiais de preços com base nos quais se calculavam os índices inflacionários.

A negociação no interior da ANFPC dava-se na elaboração das planilhas de custos que seriam apresentadas à CIP. A sua negociação envolvia um duplo processo, tanto nos pleitos dos preços do papel como da celulose. No caso do papel, a planilha de

custos era elaborada em forma separada. Por um lado o segmento de papéis para embalagens,⁽²⁰⁸⁾ e por outro, o segmento de papéis brancos (imprimir e escrever, cartões e cartolinas). Ambos procedimentos eram coordenados pela APFPC.⁽²⁰⁹⁾ No caso da celulose de fibra curta, havia um intenso processo de negociação entre o segmento de papéis brancos coordenado pela APFPC e a ABCECEL. Para os primeiros, a celulose era sua principal matéria-prima; sua preocupação principal era o preço do papel. Já para a ABCECEL a celulose era seu produto final. No entanto, as negociações perante o CIP-SEAP eram, em todos os casos, conduzidas exclusivamente pela ANFPC.

A importância das negociações internas sobre as planilhas de custos encaminhadas ao CIP-SEAP, estava no fato que este último, assumia a planilha apresentada pela ANFPC praticamente sem nenhuma análise e, portanto, sem negociação.⁽²¹⁰⁾ A partir de 1986, chegou-se inclusive à situação na qual interligaram-se os sistemas de computação do CIP-SEAP em Brasília e a ANFPC em São Paulo, com o propósito de facilitar os envios das planilhas de custos e tornar automáticas as autorizações de preços.⁽²¹¹⁾

(208) Normalmente este segmento contratava consultores para elaborar suas planilhas de custos, prevalecendo os interesses dominantes de poucas empresas, as principais das quais pertencentes ao grupo Klabin. Isso explica a inexistência de negociação interna entre empresas, até porque os interesses do grande número de pequenas e médias empresas do segmento não são representados pela ANFPC.

(209) A negociação interna entre as grandes empresas deste segmento oligopólico era intensa. Já se achavam numa etapa na qual a diferenciação de interesses e a disputa interna pelo controle da representação entre a ANFPC e a APFPC havia-se deflagrado. Para fugir ao controle de preços os segmentos de papéis disseminaram um grande número de tipos e nomes diferentes de papéis através de um processo artificial de diferenciação. Esse tipo de artifício não podia ser utilizado pelo segmento produtor de celulose de mercado.

(210) A partir de um certo momento, o CIP para guardar as aparências começou a reduzir numa percentagem similar os custos que se lhe eram apresentados pela ANFPC. Isso com o objetivo de fixar o preço autorizado. Com essa certeza a ANFPC adotou como norma embutir nos custos totais essa mesma percentagem que o CIP tiraria, conseguindo assim a aprovação dos custos que eles determinavam sem sofrer nenhuma modificação.

(211) Esses procedimentos automáticos foram favorecidos porque a estrutura de referência das planilhas de custos eram fixas e por isso não sujeitas a mudanças provocadas pelo progresso técnico. Segundo Ludwig Moldan "...a justificativa exigida pelo CIP para mudar a estrutura de custos era tão extensa e complexa, que não dava para pensar em alterações pelo trabalho que dava...". Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

Foi entre a APFPC e a ABCECEL que começaram a se tecer as mais intensas negociações sobre os preços da celulose. Nos momentos que a defasagem entre preços internos e externos ampliava-se, essas negociações chegavam a acordos para corrigir os preços internos de referência da celulose. Um fator que contribuiu para o êxito desses acordos, era que a ABCECEL não conseguia elaborar uma planilha de custos da celulose maior que a já elaborada pela APFPC e aceita pelo CIP.⁽²¹²⁾ Exemplo desses acordos foram:⁽²¹³⁾

(a) A fixação de quotas de celulose a serem colocadas no mercado interno aos preços definidos pelo CIP (oficiais);

(b) Os excedentes a essa quota base, seriam colocados no mercado a um preço equivalente a 80% do preço FOB da celulose de exportação; e

(c) a celulose que fosse convertida em papel para exportação teria um preço equivalente ao preço FOB da celulose de exportação.⁽²¹⁴⁾

Esses acordos internos, encaminhados pela ANFPC, sempre obtiveram a aprovação na sua íntegra pelo CIP-SEAP, através da

⁽²¹²⁾ Na época em que a ANFPC havia conseguido que a CIP aprovasse um custo de US\$ 340 a tonelada de celulose, a primeira planilha de custos elaborada pela ABCECEL resultou, para surpresa geral, num custo de US\$ 280 a tonelada. É a partir desse momento que a ABCECEL briga por outros critérios que não os custos de produção para acertar preços com a APFPC. Além disso realiza esforços por sua conta para inflar sua planilha de custos. Um fator fundamental nesse propósito foi o aumento nos custos atribuídos à madeira (nunca utilizaram-se custos reais). Em várias ocasiões o CIP indeferiu pedidos de reajustes nos preços da celulose devido a "incorrções" no preço da madeira, principal insumo desse produto. GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 02 nov. 1988.

⁽²¹³⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldam, 1991, datilografada.

⁽²¹⁴⁾ "Os exportadores de papel estão pagando mais caro pela celulose produzida no país. Por força de um acordo fechado no início de agosto entre representantes do setor, eles comprarão a matéria-prima nacional, que custa o equivalente a US\$ 240 a tonelada, ao preço do mercado internacional, atualmente cotado entre US\$ 380 e US\$ 420 a tonelada. A informação é de Osmar Zogbi, diretor-superintendente do grupo Ripasa e presidente da APFPC... De acordo com ele, essa foi a fórmula encontrada pelo setor para equacionar a expressiva defasagem entre os preços internos e externos..." EXPORTADORES de papel pagam mais caro pela matéria-prima nacional. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 ago. 1986.

uma aceitação extra-oficial.⁽²¹⁵⁾ Eles passavam a vigorar como referência para as transações comerciais entre as empresas, nos diversos mercados, independentemente dos preços oficiais publicados para efeitos formais.

Este é um caso típico do funcionamento de um GIP. Nele a implementação da política de regulação dos preços da celulose de fibra curta foi feita através da delegação de autoridade pública à ANFPC. Esta última, exerceu controle sobre seus membros para assegurar a aceitação dos acordos negociados.⁽²¹⁶⁾ É um exemplo de como propósitos públicos são realizados por organizações privadas autorizadas, mas não diretamente controladas pelo Estado.

Há também uma convergência e articulação de interesses conseguida através da celebração dos acordos antes citados, assim como o reconhecimento oficial que a ANFPC havia alcançado um outro patamar de relacionamento com o Estado. Uma curta declaração do então ministro de Indústria e Comércio (MIC), José Hugo Castelo Branco, ilustra o anterior: "O recente acordo entre os produtores de celulose e fabricantes de papel, pelo qual 22% da celulose fornecida ao mercado interno tem seu preço idêntico ao praticado no mercado externo, demonstra a maturidade e a capacidade do setor para realizar seus ajustes ao Plano Cruzado".⁽²¹⁷⁾

(215) "Uma nova tentativa de solucionar o problema da falta de celulose será feita amanhã, em Brasília, na Secretária Especial de Abastecimento e Preços, quando representantes dos setores de papel e celulose se encontrarão para tentar equacionar a questão da baixa oferta da matéria-prima". FABRICANTES querem mais celulose de fibra curta no mercado interno. Gazeta Mercantil, São Paulo 15 jul. 1986.

(216) Numa proposta dos critérios que deveria utilizar o CIP para avaliação dos pleitos de reajustes de preços do setor, Horácio Cherkassky presidente da ANFPC reconhecia: "O setor de papel e celulose tem consciência da parcela de responsabilidade que lhe cabe, diante do momento difícil por que passa o Brasil. Assim, embora defenda o princípio da livre iniciativa, contribuirá, através de seus associados, para o pleno êxito do controle de preços". ANFPC. O controle de preços na indústria de papel e celulose, op. cit.

(217) DECLARAÇÕES do Ministro de Indústria e Comércio, José Hugo Castelo Branco. Revista Celulose & Papel, São Paulo, Ano II, No 6.: p.20-23, setembro/outubro 1986.

Empresários representativos dos diversos grupos de interesses, ao referir-se aos acordos alcançados entre eles, também confirmam tratar-se de um passo qualitativo de grande importância. Asseguram que este é um avanço no desempenho da representação dos interesses do Complexo e no seu processo de intercâmbio político com o Estado.⁽²¹⁸⁾

Do ponto de vista dos produtores não-integrados de papel, Ruy Haider, diretor da empresa Santa Therezinha, acrescenta: "O problema de suprimento de celulose sempre nos preocupou, mas ele agora está sendo equacionado no âmbito da ANFPC."

João Bignardi Netto, diretor da empresa Gordinho Braune Ltda. garante: "...não existe mais preocupação, já que o setor está bem mais maduro e há um bom diálogo entre produtores e consumidores de celulose." Ele acrescenta: "...no custo final do papel, a celulose representa 56%, mas como os reajustes de preços são simultâneos, não surgem problemas."⁽²¹⁹⁾

Boris Tabacof, à época Vice-presidente da ANFPC e executivo do grupo Suzano, confirma: "Não podemos deixar que haja crises. Os preços artificialmente baixos hoje existentes, podem conduzir a distúrbios; mas o setor deverá demonstrar sua noção de abastecimento e, acima de tudo, reivindicar um balanceamento de preços mais adequados."⁽²²⁰⁾ Os produtores de celulose de mercado eram os que mais tinham que abrir mão dos seus interesses específicos para o logro dos acordos. Eles expressavam através do presidente da Cenibra, Abílio dos Santos: "Os acordos de abastecimento do mercado interno com preços reprimidos não são

⁽²¹⁸⁾ Por exemplo, Raul Calfat, um dos principais sócios e diretores do grupo Simão, enfatiza: "...apesar de todo o transtorno de mercado em termos de preço, o setor tem demonstrado maturidade suficiente para equilibrar a oferta e a demanda, através de um entendimento. REVISTA CELULOSE & PAPEL, São Paulo, Ano I, No 1, Abril/Maio 1985.

⁽²¹⁹⁾ Idea, ibidem.

⁽²²⁰⁾ Idea, ibidem.

suportáveis por mais um ano e os produtores de celulose não poderão conviver com o problema interno e os atuais preços internacionais".⁽²²¹⁾

A forma e os mecanismos utilizados para alcançar e implementar os acordos no interior da ANFPC, são essenciais para mostrar como funciona na prática um GIP. São de grande utilidade para avaliar o papel desempenhado pelas empresas individualmente consideradas e também para mostrar como funcionam na prática os mecanismos de mercado.

Os procedimentos para a regulação de preços e o cumprimento dos acordos alcançados compreendiam as seguintes etapas:

(a) O processo iniciava-se com a ANFPC reunindo todas as solicitações mensais de celulose por parte das empresas consumidoras (produtoras de papéis brancos). Sua estratégia era tentar negociar esses requerimentos com a ABCECEL, através de uma discussão empresa por empresa;⁽²²²⁾

(b) A ABCECEL recebia os requerimentos de celulose por parte da ANFPC. Tais requerimentos segundo a opinião de Moldan: "...sempre foram demandas exageradas de celulose. Pediam 45.000 t/mês, quando na realidade não precisavam de mais de 30.000 t/mês..."⁽²²³⁾ A ABCECEL, depois de analisar a solicitação,

⁽²²¹⁾ Os produtores de celulose nunca deixaram de reclamar que o preço regulado lhes era sempre prejudicial. Principalmente em períodos onde o CIP, em acordo com a ANFPC, unicamente aceitava o repasse ao preço dos aumentos nos custos variáveis. Essa situação era agravada, e suas reclamações maiores, em momentos quando o preço oficial era mantido por longos períodos convivendo com altas taxas de inflação. Idem, ibidem.

⁽²²²⁾ Note-se que era a ANFPC quem intermediava as negociações entre o segmento de papéis brancos representado pela ANFPC e a ABCECEL. Isso era fundamental para legitimar perante o Estado os acordos que surgissem e sua execução.

⁽²²³⁾ Para julgar o volume dos requerimentos feitos pela ANFPC, a ABCECEL entre outras medidas, contratou a José Carlos Leone para atualizar um levantamento das capacidades de produção efetivamente instaladas na indústria de papel. Aperfeiçoou a elaboração de coeficientes técnicos de utilização de celulose na fabricação
(continua...)

elaborava uma proposta de negociação por um volume de celulose menor. Sua estratégia era discutir o fornecimento total, como se fosse à ANFPC um único demandante, e não por empresa como propunha essa última;

(c) A ABCECEL e a ANFPC negociavam entre si as quotas a serem colocadas no mercado interno. Estabeleciam acordos sobre volumes totais. E em momentos de grave defasagem de preços, também sobre os preços de referência nos mercados;

(d) Na base do acordo alcançado, a ABCECEL articulava os interesses específicos das empresas produtoras de celulose de mercado, para assegurar seu cumprimento. Neste caso, por serem poucas grandes empresas, o acordo interno era mais fácil. Em alguns casos, era feita até uma distribuição do fornecimento por empresa demandante, conforme os interesses de cada oferente;

(e) A articulação interna que devia ser feita pela ANFPC era mais complexa porque os acordos eram feitos sobre volumes totais de fornecimento sempre menores aos requerimentos. Assim, era a ANFPC que devia distribuir entre as empresas demandantes o volume de disponibilidade de celulose acordado. Segundo Moldan "...a ANFPC sempre conseguiu distribuir a quota entre suas empresas quase numa boa..."⁽²²³⁾ Também a ANFPC sempre conseguiu impor às suas empresas afiliadas os preços de referência da celulose, nos momentos em que foram acordados com a ABCECEL.

A função de mecanismo de governança setorial exercido pela ANFPC como um GIP, fica evidente na sua influência e nos condicionamentos que impõe inclusive nas transações entre firmas.

⁽²²³⁾(...continuação)

dos diversos tipos de papéis. E começou a utilizar estatísticas mês a mês de exportações de papel. Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

⁽²²⁴⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

Na execução de tal função contou com a sanção plena do Estado. A ANFFC substituiu mecanismos correntes de mercado e balizou o processo de tomada das decisões empresariais. De fato, por cima das características das diversas estruturas dos mercados, embora não independentemente deles, configura-se um tipo de monopólio sancionado publicamente pelo Estado. Este monopólio condiciona o funcionamento previsível da concorrência nos diversos tipos de estruturas de mercado.

A formação do GIP também se manifesta numa mudança radical da opinião sobre as políticas de controle de preços do CIP que tinham os dirigentes empresariais. Por exemplo: em 1985, no I Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (I ENPAPEL), Horácio Cherkassky, reivindicava que: "...se devia reorganizar o CIP, de forma a dar-se atendimento às necessidades do setor e permitir o repasse de custos. Precisamos de gente do ramo naquele órgão... no CIP existem pessoas que precisam aprender o que é o mercado. Se não houver preço, o investimento não se viabiliza."⁽²²⁵⁾ Já no II ENPAPEL em 1987, nas proposições da Comissão de Trabalho correspondente, não se reivindica mais a liberalização de preços mas sim alterações na política vigente de forma a considerar: "(a) as variações efetivas do custo total de produção; (b) a remuneração dos capitais aplicados."⁽²²⁶⁾

Representantes de grupos de interesses que tinham que se submeter ao controle da ANFFC, como Roberto Nicolau Jeha, opinam: "O controle de preços sempre foi uma falácia. O pessoal queria o CIP porque dava aumentos de preços mensais, a quem já tinha

⁽²²⁵⁾ REVISTA CELULOSE & PAPEL. São Paulo, Ano 1, No 3, Novembro/Dezembro 1985. Edição especial com os anais do I ENPAPEL.

⁽²²⁶⁾ ANFFC-APFPA-ABECEL. Anais do II Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. São Paulo, 20-21 de agosto 1987.

amplas margens de lucro."⁽²²⁷⁾ Já Ludwig Moldan, ao referir-se ao sistema de controle de preços, é ainda mais direto: "...foi um sistema cartelizador, que forçou às empresas a se associarem para pleitear por preços ante o governo. Foi um incentivo para o cálculo dos preços pelos custos mais altos das empresas mais ineficientes..."⁽²²⁸⁾

O GIP passa por sua "prova de fogo": a liberação dos preços.

Os preços internos da celulose e dos diversos tipos de papéis foram totalmente liberados a partir de julho de 1991. Ao contrário das expectativas existentes, de uma disparada dos preços da celulose de fibra curta, estes mantiveram-se praticamente inalterados devido às negociações realizadas entre a ANFPC e a ABECCEL; com o propósito de fixar os níveis de preços "livres" de referência que seriam praticados nos mercados.

Segundo Ludwig Moldan, o acordo alcançado entre as associações, estabeleceu como objetivo de médio prazo alcançar uma meta de nível de preços ao redor de US\$ 450,00 a tonelada de celulose. Também estabeleceu chegar a esse nível através de várias etapas a serem definidas no tempo: "...a negociação de preços e os acordos alcançados foram feitos entre os maiores produtores da indústria..."⁽²²⁹⁾ A meta de preços de referência para o mercado interno guiou-se mais pelo nível de custos pleiteado pelas empresas produtoras de celulose, que pelos níveis dos preços internacionais, como de fato assim foi sempre pleiteado por elas. Isso é facilmente compreensível pela tendência de queda nos preços internacionais, a partir de 1990.

⁽²²⁷⁾ Entrevista dada por Roberto Nicolau Jeha, 1991, datilografada.

⁽²²⁸⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

⁽²²⁹⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

Na sua primeira etapa, o acordo vigente entre a ANFPC e a ABCECEL, fixou um preço de referência de US\$ 350 a tonelada de celulose de fibra curta, menor nesse momento que os preços internacionais. As negociações entre empresas fornecedoras e consumidoras de celulose, levam formalmente em conta os preços de referência ditados pelo sistema de representação de interesses. Mas, também, condições particulares dos mercados tais como: situação dos preços internacionais, os "mixed price" das empresas fornecedores, importações de celulose em função da redução de tarifas, etc.

É interessante observar como, ainda sem a presença ostensiva do Estado no controle de preços, a ANFPC conseguiu segurá-los após a liberação. Isto unicamente pode ser explicado pelo seu caráter de GIP: como tal recebe delegação da autoridade pública, para acionar o poder de retaliação do Estado. E com isso mantém sob ameaça constante os seus membros que não se submetam ao cumprimento dos acordos que ela consiga acertar. Ameaça que paira seja entre grupos de interesses, no seu interior, ou entre estes e o Estado. A principal ameaça utilizada para controlar o comportamento de alguns grupos de interesse é a de retornar ao controle oficial de preços.⁽²³⁰⁾ No entanto, as possibilidades de influir na capacidade de retaliação do Estado é bem maior e compreende: corte de créditos; um aumento da alíquota do IPI; uma suspensão de concorrência; a eliminação de uma barreira alfandegária; o fortalecimento de concorrentes; e até o anúncio de uma investigação do imposto de renda.

Ludwig Moldan confirma que as negociações que aconteceram entre a ANFPC e a ABCECEL após a liberação de preços obedeceram a dois fatores fundamentais. Um deles, a defesa por parte da ANFPC

(230) "O Ministério da Economia publicou ontem no "Diário Oficial" da União portaria que libera os preços de alguns tipos de papéis e de produtos têxteis. Foram liberados os preços industriais do cartão duplex, dos cartões e cartolinas. Esses produtos haviam sido liberados em meados de julho, mas voltaram a ter preços monitorados em agosto". PORTARIA libera preços de papéis. Folha de São Paulo. São Paulo: 3-3, 18 out. 1991.

dos interesses das empresas não-integradas produtoras de papel, que iriam à falência com uma abrupta subida de preços. E o outro, a ameaça permanente do governo de voltar ao controle de preços, caso identificasse como "abusos" as elevações de preços feitas pelos produtores.⁽²³¹⁾

3.3.2 A abertura democrática e o padrão *mesocorporatista* no Complexo Florestal.

O padrão de relacionamento *neocorporatista* no Complexo Florestal, não foi resultado da evolução de anteriores padrões pluralistas. Nem surgiu no bojo de uma democracia representativa, como costuma acontecer em países capitalistas desenvolvidos (Schmitter, 1974). Ao contrário, no Brasil ele é um autêntico "filho da ditadura". Tomou todas suas feições num ambiente autoritário cujo processo de gestão das políticas públicas estava totalmente centralizado no Poder Executivo.

O processo de abertura democrática da segunda metade da década dos 80 traz mudanças de tal importância no sistema político, que poderiam sugerir modificações significativas no padrão de relacionamento *neocorporatista* no Complexo Florestal. O revigoramento das funções do Poder Legislativo, e a criação de um clima favorável à organização e representação de interesses de caráter pluralista, colocavam novos elementos de referência tanto para os sistemas de representação dos interesses privados, como no seu processo de intercâmbio político com o Estado.

Mas a abertura democrática e as mudanças por ela provocadas no sistema político, reforçaram o padrão *neocorporatista* predominante no Complexo Florestal, em vez de atentar contra ele. O sistema de monopólio da representação de interesses herdado reafirmou-se. Este saiu fortalecido em vez de enfraquecido das

⁽²³¹⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografada.

novas formas de articulação com o poder político, estimuladas pela função estratégica do papel nos processos eleitorais. A prática de eleições provocou uma enorme valorização do produto papel, por ser este um dos principais veículos da comunicação e propaganda política, aumentando significativamente o poder político dos seus produtores. É o processo de intercâmbio político, continuou dando-se quase que exclusivamente com o Poder Executivo. Este poderia ter transitado do Poder Executivo ao Legislativo, ou ao menos incorporar este último de forma mais ativa.

Em suma, o padrão *mesocorporatista* no Complexo Florestal, não é um resultado exclusivo de um sistema político autoritário. É sim um elemento constitutivo do modelo de desenvolvimento tardio dessas atividades econômicas (agrárias e industriais), no qual o papel do Estado foi crucial.⁽²³²⁾ Dispensando maior argumentação, a transformação da ANFPC em GIP nos anos 80, é uma das principais provas de que o padrão *neocorporatista* permaneceu tanto ou mais vigente que na década anterior.

A reafirmação do sistema *neocorporatista* de representação dos interesses do Complexo Florestal.

O sistema *neocorporatista* de representação de interesses foi estruturado ao redor da ANFPC. Na sua reafirmação, contribuiu o Estado através do seu reconhecimento oficial, apesar do processo de abertura democrática. Também contribuíram os próprios grupos de interesses que atuam dentro do Complexo, apesar do

⁽²³²⁾ SANTOS, N. (1992:342-343) conclui ao analisar a reforma agrária na transição democrática na Espanha, Portugal e o Brasil: "...por serem países retardatários em termos capitalistas o processo de tomada de decisões esteve subaetido a um modelo corporatista estatal no decorrer de um longo período autoritário, com destaque para o âmbito agrário... A transição democrática não contribuiu para uma ruptura mais definitiva com um padrão organizativo herdado do autoritarismo... A transição democrática em Portugal e Espanha, e no Brasil, atesta portanto, por seus desdobramentos políticos, as dificuldades que enfrentam economias retardatárias, sob regimes autoritários, de romper com antigos pressupostos no plano organizativo."

acirramento de suas disputas internas.

São dois os exemplos que utilizaremos para mostrar como os próprios grupos de interesses que atuam no interior do Complexo, articulam-se ao redor da ANFPC, apesar de suas diferenças, com o propósito de defender e manter o sistema de representação *neocorporatista* existente. O primeiro exemplo, refere-se à forma como é resolvida a ampliação dos esquemas de articulação política do Complexo com os Poderes Legislativo e Executivo. Tal ampliação resulta da importância que assume o papel nas campanhas políticas que acompanham os processos eleitorais. O segundo exemplo, deriva da disputa pelo monopólio da representação dos interesses do conjunto do Complexo, que se trava entre a APFPC e a ANFPC. A primeira defende os interesses do segmento de papéis brancos (principais grupos empresariais da indústria integrada paulista). A ANFPC se identifica mais de perto com os interesses do segmento de papéis para embalagens (amplamente dominado pelo grupo Klabin). Essa disputa interna, ainda hoje não resolvida, em momento algum colocou em risco o sistema de representação existente.

As eleições para autoridades legislativas e executivas a níveis municipais, estaduais e federais favoreceram novas vinculações entre o segmento de papéis brancos e o poder político. A representação dos interesses específicos desse segmento do Complexo era feita pela APFPC. Esta última estava em disputa com a ANFPC pelo monopólio da representação do Complexo. Ainda assim, é a ANFPC quem organiza esse novo esquema de articulação com o poder político sem que fosse afetado o sistema de representação vigente.

Informação obtida através de relatos em "off" por parte de vários dos entrevistados durante este trabalho, indica o que aconteceu em épocas prévias às eleições, seja para autoridades legislativas ou executivas. Candidatos de várias correntes

partidárias solicitavam doações de papel diretamente às empresas produtoras, para sua campanha política. Esses pedidos não eram feitos pelos candidatos em forma aberta ou transparente, a fim de burlar a legislação eleitoral referente a abusos de poder econômico nas campanhas. Razão pela qual configura-se uma relação de cumplicidade que exige que as empresas receptoras tratem também essas solicitações como confidenciais.⁽²³³⁾

As empresas depois de receberem os pedidos e antes de qualquer resposta individual, coordenavam suas ações através da ANFPC, que organizava um verdadeiro programa de distribuição de quotas de papel entre empresas e candidatos. Para isto baseavam-se em avaliações das possibilidades de vitória desses últimos e dos interesses mais amplos da representação do setor. Como resultado, no seio da ANFPC se desenhava uma verdadeira rede de atendimento das demandas dos políticos. Cada empresa líder do segmento de papéis de imprimir e escrever doava determinadas quotas de papel a determinados candidatos. Estes não eram necessariamente aqueles que lhe tinham feito o pedido originalmente. Essa coordenação entre empresas feita no seio da ANFPC, permitia que esta última participasse na posterior cobrança ou retorno dos favores recebidos pelos candidatos eleitos e exercesse assim também o controle sobre os favorecimentos políticos resultantes.

A crise econômica ao provocar uma drástica redução dos recursos públicos destinados ao setor privado, contribuiu para alimentar uma disputa interna entre os segmentos de papéis brancos e de embalagens pelo monopólio da representação dos interesses do Complexo. Além disso, uma cada vez mais profunda

⁽²³³⁾ Sérgio Luiz Bergamini, diretor do departamento de economia da FIESP, confirma: "Há solicitações pessoais de ajuda em papel por parte de candidatos para suas campanhas políticas, de forma que as empresas de papel são vistas e tratadas pelos políticos como potencialmente utilizáveis no futuro... uma boa parte dos políticos em cargos de importância devem favores ao setor..." Entrevista dada por Sérgio Luiz Bergamini, 1991, datilografada.

segmentação dos mercados de papéis contribuía para a crescente diferenciação dos interesses.

Desde 1967, a APFPC e a ANFPC sempre foram confundidas como uma única organização de interesses. Na prática ambas partilharam o edifício sede, os funcionários administrativos e até a Diretoria. O monopólio da representação sempre foi exercido pelos grupos econômicos líderes da indústria integrada. De um lado o grupo Klabin, líder absoluto do segmento de papéis para embalagens, que sempre deteve os principais cargos incluindo a presidência da ANFPC (e da APFPC); de outro, os grupos paulistas Suzano, Simão e Ripasa líderes absolutos do segmento de papéis brancos (imprimir e escrever).

A partir de 1982, coincidindo com o aprofundamento da crise econômica, dá-se o primeiro sinal de divergências de interesses entre esses grupos. Isso percebe-se na eleição de Diretorias separadas.⁽²³⁴⁾ A ANFPC continuou com Horácio Cherkassky, do grupo Klabin, na presidência; e a APFPC elegeu Osmar Zogbi do grupo Ripasa, que se mantém como seu presidente até hoje. Inicia-se assim uma disputa entre os grupos empresariais pelo controle do monopólio da representação, isto é, pela presidência e principais cargos da ANFPC. Todas as atuações da APFPC nessa disputa foram guiadas pelo princípio de evitar rachar a ANFPC. Ambas sempre respeitaram os canais formais de encaminhamento de pleitos perante o Estado, e assim nunca chegaram a colocar em risco o sistema de representação estabelecido.

O objetivo da APFPC era tomar o controle do sistema de representação, não provocar uma divisão nele. A questão de fundo nesta disputa pelo controle da ANFPC nunca esteve no fato que eles possuam interesses completamente diferentes, contraditórios

⁽²³⁴⁾ Ver tabela 21 "Participação dos representantes dos líderes empresariais na composição das diretorias da ANFPC e da APFPC, 1967-1990", no capítulo II desta tese.

ou até mesmo irreconciliáveis. Na prática eles sempre conseguiram chegar a acordos e apresentar posições únicas no relacionamento com o Estado. O que explica a disputa é mais a definição de prioridades na elaboração da pauta de reivindicações da ANFPC. O segmento de papéis brancos sinaliza que alguns de seus interesses particulares não estão sendo devidamente considerados nos pleitos encaminhados pela diretoria da ANFPC, controlada pelo grupo Klabin há quase 25 anos. No fundo a questão é de quem aproveita melhor os cada vez mais escassos recursos públicos, o que se consegue somente através da participação na elaboração e implementação das políticas públicas.

Dois exemplos contribuem para confirmar essa hipótese. Primeiro, o caso já analisado da atuação paralela do GDPE coordenado pela ANFPC e a criação posterior por parte da APFPC do GID. Segundo, o fato que cada uma dessas associações começa a organizar eventos diferentes e separados com o propósito de elaborar suas prioridades de ação.

A ANFPC organiza as chamadas Reuniões Nacionais dos Fabricantes de Papel e Celulose. A APFPC os chamados Encontros Nacionais dos Fabricantes de Papel e Celulose (ENPAPEL). No primeiro exemplo, percebe-se claramente o teor das diferenças entre os resultados apresentados pelo GDPE (ANFPC) e pelo GID (APFPC). Estas diferenças, sem deixar de serem importantes, são mais de ênfase na pauta de reivindicações de cada organização, do que derivadas de assuntos distintos ou divergentes.⁽²³³⁾ No segundo exemplo, as Reuniões Nacionais promovidas pela ANFPC (nas quais também participam as empresas afiliadas à APFPC) procuraram ter uma representatividade de nível nacional. Tais reuniões

⁽²³³⁾ Baseados num discurso comum, a identificação das diferenças nas conclusões e propostas entre os documentos resultantes de ambas experiências de planejamento setorial, exigem uma análise cuidadosa, porque são pouco evidentes. Ver ANFPC-ABCECEL, "Diretrizes Estratégicas para o Setor de Celulose e Papel no Brasil, na Década de 80, São Paulo, 1980; e APFPC Recomendações e Diretrizes para a Formulação do Programa de Ação para o Decênio de 1985-1995, São Paulo, 1984.

contaram com a participação de representantes de segmentos empresariais pequenos e médios; e dos sindicatos patronais dos Estados. Isso determinou que sua temática principal - e conseqüentemente suas recomendações- se concentrassem em prioridades dos segmentos de produção de papéis para embalagens, higiênicos e de reciclagem (mercados com a participação de maior quantidade de empresas).⁽²³⁶⁾ Já os Encontros Nacionais (Enpapel) promovidos pela APFPC (com a participação plena da ANFPC), foram restritos ao tratamento de questões prioritárias para o segmento de papéis brancos vinculados a interesses quase totalmente concentrados no Estado de São Paulo.⁽²³⁷⁾

Esses distintos foros de debate que refletem a disputa de interesses entre a ANFPC e a APFPC, também contribuem para ilustrar porque ela ainda não foi resolvida até hoje. Os grupos empresariais paulistas tentaram em algumas ocasiões assumir o controle da direção da ANFPC pela via das eleições internas e fracassaram. Todos os outros grupos de interesses existentes no Complexo - e em conseqüência a maioria quantitativa dos seus afiliados- alinham-se com a liderança exercida por Horácio Cherkassky. Ludwig Moldan expressa a opinião do segmento empresarial produtor de celulose de mercado em relação à disputa política pela presidência da ANFPC, assim: "...os empresários paulistas querem substituir Cherkassky para concentrar ainda mais as decisões na ANFPC... Ainda não conseguiram fazê-lo pelo amplo apoio que ele (Cherkassky) tem, de grande número de empresas de papel no país todo..."⁽²³⁸⁾ Fica claro que no conflito a ABCECEL apoia abertamente a liderança de Horácio Cherkassky; e através dele, dos segmentos de mercado liderados pelo grupo Klabin.

⁽²³⁶⁾ Ver como exemplo as conclusões da III Reunião Nacional da ANFPC realizada o dia 25 de março de 1985. REVISTA CELULOSE & PAPEL. São Paulo, Ano I, No 1, abril-maio de 1985.

⁽²³⁷⁾ Ver como exemplo: APFPC-ANFPC-ABCECEL. Anais do II ENPAPEL. São Paulo, p. 338, agosto de 1987.

⁽²³⁸⁾ Entrevista dada por Ludwig Moldan, 1991, datilografado.

Exemplos de "assuntos de interesse particular" dos grupos empresariais paulistas, que eles consideram que não são suficientemente pleiteados pela diretoria da ANFPC são:

- (a) Incentivos fiscais ao reflorestamento (eucalipto);
- (b) Proteção alfandegária para o segmento de papéis para imprimir e escrever;
- (c) Defesa para as empresas na aplicação da legislação para o meio ambiente que sempre foi mais rigorosa no Estado de São Paulo, que no resto do país;
- (d) Investimentos estatais na infra-estrutura do porto de Santos.

(239)

Marcello Pilar, primeiro secretário da ANFPC e assessor do grupo Klabin, explicando por que a APFPC possui uma diretoria distinta desde 1982, frisa: "Isso obedece a que alguns interesses são muito mais localizados em São Paulo e a APFPC pretende ter uma maior agilidade nesses casos... São só os maiores fabricantes de São Paulo os que integram a APFPC..." Ele lamenta o que qualifica de "uma divisão de esforços."⁽²⁴⁰⁾

Os próprios grupos de interesses, apesar de suas disputas internas, cuidaram de não implodir o sistema de representação de interesses estabelecido no Complexo. Também contribuiu para seu fortalecimento o fato de que o reconhecimento oficial por parte do Estado manteve-se com a ANFPC. Foi esta última quem teve um

(239) Este último assunto ajudará a ilustrar a diferença de interesses e prioridades. São 4 grandes empresas paulistas, as que realizam exportações de papéis para imprimir e escrever, as que identificam como um dos seus maiores problemas os custos portuários derivados de deficiências estruturais do porto de Santos, e baseado nisso que uma das principais prioridades da APFPC é que a CODESP faça investimentos na implantação de um terminal exclusivo para papel, numa tentativa de reduzir os custos operacionais. Como contraste, desde 1977 o grupo Klabin exporta através do porto de Paranaguá (PR), que possui toda a infra-estrutura necessária para o escoamento de suas exportações, resultado de investimentos realizados pelo mesmo grupo, durante os últimos 10 anos, nas áreas de armazenagem, equipamentos, e sistemas operacionais. Assim os investimentos públicos no porto de Santos não são uma prioridade da ANFPC, embora não tenham nada em contra; prefeririam outra aplicação para esses recursos públicos. REVISTA CELULOSE & PAPEL, São Paulo, Ano I, No 1, abril/maio de 1985; Ano V, No 24, p. 54, setembro/outubro 1989.

(240) Entrevista dada por Marcello Pilar, 1991, datilografada.

acesso privilegiado e até exclusivo às esferas do governo; foi também quem recebeu delegação de autoridade pública em algumas áreas de política, como foi mostrado no caso do controle dos preços internos da celulose de fibra curta.

Ao exemplo citado de transformação da ANFPC num GIP, no caso da gestão da política de controle de preços internos, soma-se a sua participação como representante dos interesses do Complexo nos Programas Setoriais Integrados (PSI), e mecanismos criados pelo Governo em 1988 para auxiliar na elaboração da política industrial. Este exemplo ilustra de forma ainda mais convincente como a ANFPC manteve o monopólio da representação do complexo e como o Estado também contribuiu para isso.⁽²⁴¹⁾

A partir de uma reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), os PSI foram um dos instrumentos básicos criados para alcançar uma das suas principais diretrizes. Tal diretriz buscava: "estabelecer um novo estilo de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada".⁽²⁴²⁾ O PSI era debatido numa Câmara Setorial de Celulose e Papel, da qual participam representantes do governo e da ANFPC. Esta era coordenada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial do CDI.

Os representantes dos interesses do Complexo junto a Câmara Setorial foram selecionados num evento promovido pela ANFPC. Este evento foi a VI Reunião Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose realizada em abril de 1989 em Itapema (SC). Para participar nessa Câmara Setorial, criou-se um grupo de trabalho

(241) Os Programas Setoriais foram criados pelo Governo Federal em 1988 (regulamentados pelo decreto No 96.760 de 22/09/88) para auxiliar na elaboração da "Nova Política Industrial". Seus objetivos eram: (a) aumentar a competitividade do parque industrial; e (b) melhorar o atendimento do mercado interno e o desempenho das exportações. REVISTA CELULOSE & PAPEL. São Paulo, ANO V, No 23, Julho/Agosto 1989.

(242) Os outros instrumentos eram o Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial (PDTI); e um Programa Especial de Exportação (DEFIEX). REVISTA CELULOSE & PAPEL. São Paulo, ANO V, No 23, Julho/Agosto 1989.

especial coordenado por Marcello Pilar, primeiro secretário da ANFPC e assessor do grupo Klabin. Também foram formadas 18 comissões de trabalho. Com base nas suas conclusões e recomendações formulou-se o documento "PSI- Posições e Pleitos do Setor", subscrito exclusivamente pela ANFPC.⁽²⁴³⁾

O processo de intercâmbio político mantém-se predominantemente com o Poder Executivo.

Um dos elementos constitutivos do padrão *neocorporatista* é um processo de intercâmbio político. Este se dá entre a representação dos interesses privados e o Estado, predominantemente através do seu Poder Executivo. Como já foi analisado, a noção de lobby é insuficiente para tratar o processo de intercâmbio político *neocorporatista*. Porém é o tema mais tratado na literatura nacional,⁽²⁴⁴⁾ e pode ajudar a identificar algumas das características desse processo.

A abertura democrática brasileira criou a falsa ilusão de que os processos decisórios, e com eles, a atuação dos grupos de interesses, deslocar-se-iam significativamente do Poder Executivo

⁽²⁴³⁾ Esse documento de março de 1990, resultado de uma série de trabalhos feitos no âmbito da ANFPC, resume informações, perspectivas futuras e os pleitos que o setor de celulose e papel considera necessários para, até o ano 2000, ter-se atingido a plena competitividade internacional. As recomendações e propostas contidas no documento abrangem o âmbito do Complexo Florestal nas áreas: fiscal, tecnológica, energética, florestal, meio ambiente, transportes, recursos humanos, infra-estrutura social, produtos químicos e aditivos e bens de capital. Ver ANFPC, GI-PSI, Posições e Pleitos do Setor, São Paulo, março de 1990.

⁽²⁴⁴⁾ Além dos artigos e publicações já citados em relação ao tema, uma amostra maior deles deve incluir: FONSECA Filho, José. Lobby, o poder da pressão. Revista Tendência, No 168, p. 50-55, fev. 1989; DUTRA, Yamil E. Lobbies e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo. Revista Informação Legislativa, a. 27, No 107, jul/set 1990; REGO, Antônio Carlos Pojo da. O lobby nordestino: novos padrões de atuação política no Congresso Brasileiro. Revista Informação Legislativa, a. 21, No 81, jan/mar 1984; MARINO Neto, José Ernesto. A política econômica do Estado e a iniciativa privada: lobby. Diário econômico, p. 29-32, maio/junho 88. VIERRA, Evantina Pereira. Entidades de classe: mecanismos de pressão política. Revista Brasileira de Estudos Políticos, No 65, julho de 1987.

para o Legislativo.⁽²⁴⁵⁾ O *lobby* feito predominantemente com o Poder Executivo foi identificado com o regime autoritário e sua concentração e centralização do poder político.⁽²⁴⁶⁾

De fato, o processo de intercâmbio político entre os interesses privados e o Estado manteve-se fundamentalmente com o Poder Executivo. Isso não significa que não se abriram, embora muito incipientemente, novos esquemas de intercâmbio com o Poder Legislativo.⁽²⁴⁷⁾ A ANFPC, por exemplo, possui duas pessoas dedicadas com exclusividade ao que se chama de "acompanhamento legislativo" em Brasília. Entretanto até hoje, quase sete anos após o início da abertura política, a mesma Associação reconhece esse esforço como muito incipiente. O acompanhamento legislativo consiste apenas em estar atento às iniciativas legislativas que tenham alguma relação com os interesses dominantes no Complexo Florestal.

Um caso que ilustra o processo de intercâmbio político tipicamente *neocorporatista* na segunda metade dos anos 80, é o II Programa Nacional de Papel e Celulose (II PNPC). Coincidindo com o aprofundamento da crise econômica geral, o Complexo Florestal inicia a partir de 1987 um novo ciclo de investimentos na modernização e expansão de sua capacidade industrial, similar àquele realizado na primeira metade da década de 70. Para que o

(245) "O monopólio (dos processos decisórios) do Executivo, porém, está com os dias contados. E na sua esteira, a tecnocracia afinal terá que dividir com outro tipo de gente - políticos e assessores parlamentares - as atenções dos interessados. Temos que mudar o mix. Antes era 90% no Executivo e 10% no Legislativo. Agora é meio a meio". O LOBBY sai para a luz do dia. A divisão de poder entre o Executivo e Legislativo multiplica (e muda) o trabalho dos grupos de pressão. Revista Exame, No 238, p. 92-95, 12 jun. 1985.

(246) "Com o fim do regime autoritário os lobbies começam a ter um papel mais reconhecido em nossa sociedade, devido a que a florescência de grupos legítimos de pressão só é possível em regimes pluralistas e democráticos". O LOBBY, saindo da clandestinidade. Debate, Revista da OAB, São Paulo, Ano 4, No 19, Janeiro/Febrero de 1986.

(247) O consultor João Bosco Lodi advertia: "é bom abrir um olho para o Legislativo, mas sem perder de vista que o Executivo é quem continuará predominando." O LOBBY em tempos de abertura. Revista Exame, São Paulo, No 265, p. 38-45, 01 dez. 1982.

Complexo conseguisse isso, dois fatores foram decisivos. Primeiro, a alta lucratividade que as empresas produtoras de celulose e papel haviam alcançado anteriormente. Elas atravessaram praticamente sem perdas a crise recessiva da primeira metade da década dos 80.⁽²⁴⁸⁾ Em segundo lugar, o exitoso relacionamento *neocorporatista* com o Estado. Neste caso uma de suas principais manifestações foi a formação de GIP's, que permitiu melhorar uma longa relação de parceria, por exemplo, com o BNDES, que foi quem bancou o novo ciclo de investimento.⁽²⁴⁹⁾

Entre as principais diferenças com o I PNPC (1974) estão: (a) o II PNPC foi uma iniciativa que partiu da ANFPC e não do Estado; e (b) incluiu somente uma programação de investimentos produtivos sem um conjunto articulado de políticas que caracterizou o I PNPC. Segundo Horácio Cherkassky, o Programa foi elaborado fundamentalmente através de uma consulta sobre as intenções de investimento das principais empresas do Complexo. Tais intenções depois foram integralmente assumidas pelo Estado.⁽²⁵⁰⁾

O II PNPC para o período 1987-1995, somou previsões de investimento de cerca de 9,6 bilhões de dólares, dos quais 6,4 bilhões eram para a ampliação da produção de celulose e os restantes para a expansão na produção de papel, principalmente no segmento de imprimir e escrever.⁽²⁵¹⁾

⁽²⁴⁸⁾ Em 1985, por exemplo, a rentabilidade (lucro líquido sobre patrimônio líquido) de algumas empresas líderes do Complexo foi: Aracruz (28%); Manville (26%); Klabin (25%); Simão (21%); Champion (17.1%); Ripasa (16.3%); Rigesa (15.7%). Como comparação, setores como a petroquímica e a metalurgia tiveram índices médios de lucratividade no mesmo ano de 14,4% e 11,4% respectivamente. REVISTA CELULOSE & PAPEL, Ano I, No 4, jan/fev 1986. FUNDAP. Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais. São Paulo, 1986.

⁽²⁴⁹⁾ Ver a tabela 22 "Principais operações aprovadas pelo BNDES para o setor de papel e celulose, 1982-1991". Capítulo II desta tese.

⁽²⁵⁰⁾ Entrevista dada por Horácio Cherkassky, 1991, datilografada.

⁽²⁵¹⁾ Referindo-se ao II PNPC, Osear Zogbi, presidente da ANFPC, na sessão de encerramento da 2ª Enpapel afirmou: "O desenvolvimento do nosso segmento situa-se na dependência direta de políticas públicas que
(continua...)"

Os procedimentos de formulação do II PNPC, e as opiniões citadas de empresários, sugerem que seu principal propósito foi, na verdade, a obtenção de linhas de financiamento de longo prazo por parte do BNDES. Isto era indispensável para viabilizar um novo ciclo de investimento que foi coordenado pelas principais empresas líderes do Complexo.

Este novo ciclo de investimento é também outro exemplo da prática da orquestração de interesses entre empresas líderes dentro de um mesmo segmento; e entre empresas líderes de diversos segmentos de mercado. Não é coincidência que todas as principais empresas do segmento de papéis de imprimir e escrever tenham programado simultaneamente investimentos na ampliação de suas capacidades produtivas. Isto inclui a entrada de duas grandes novas empresas: a Impacel do grupo Bamerindus, e Celpav do grupo Votorantin. Para se ter uma idéia do significado da expansão deste segmento, citamos alguns dados a seguir. De uma capacidade de produção instalada em 1986 no grupo das empresas líderes da indústria integrada de 3.618 t/dia, somente os projetos que estão em execução elevariam essa mesma capacidade em fins de 1992 para 6.595 t/dia. Isto é, um aumento efetivo de 80%. Do incremento líquido de 2.947 t/dia de capacidade, 1.200 t/dia correspondem às duas novas empresas entrantes (800 t/dia Celpav, e 400 t/dia Impacel).⁽²⁵²⁾

Nos projetos de ampliação de capacidade de produção de papéis incluídos no II PNPC hoje em execução, além dos citados, somente o grupo Klabin está realizando investimentos significativos. Este grupo está ampliando sua capacidade em

⁽²⁵¹⁾ (...continuação)

possibilita a adequada remuneração dos recursos investidos numa indústria de alta intensidade de capital, como também na disponibilidade de fontes de financiamento com características compatíveis com o prazo de maturação dos investimentos". CONCLUSÕES da 2ª Enpapel. Revista de Celulose & Papel, Ano III, No 12, p.8-14, set/out. 1987.

⁽²⁵²⁾ ANFPC. Relatórios Estatísticos. São Paulo, 1986; 1990. Ver tabela 16 no II Capítulo desta tese.

vários segmentos simultaneamente, de imprimir e escrever, de embalagens e para fins sanitários.

Na ampliação de capacidade de produção de celulose de fibra curta, dois são os projetos do II PNPC que se destacam: (a) a duplicação da capacidade da empresa Aracruz, com um incremento líquido de 1.540 t/dia; e (b) o projeto Bahia Sul (joint-venture entre Suzano e CVRD) cujo incremento líquido de capacidade previsto é de 1.470 t/dia para 1994. ⁽²⁵³⁾

Os projetos do II PNPC em execução comprometem investimentos de cerca de 5 bilhões de dólares. Não menos de 60% destes são financiamento do Sistema BNDES, que adicionalmente participa com capital de risco no projeto Bahia Sul. De fato, o esquema de financiamento do Programa descansa fundamentalmente no BNDES, na medida que o mercado acionário interno e os recursos externos têm tido uma escassa participação. ⁽²⁵⁴⁾ O BNDES destinou 30% do total do seu orçamento anual ao setor, durante os anos de 1990 e 1991. ⁽²⁵⁵⁾ O Banco atuou no final da década de 80, nas mesmas áreas que nos anos 70, outorgando financiamento para: ampliação da base florestal das empresas; abastecimento do mercado interno; promoção das exportações; produção de pastas alternativas; desconcentração empresarial; tecnologia; e abertura de capital. ⁽²⁵⁶⁾

As condições de financiamento (prazos e taxas de juros),

⁽²⁵³⁾ Idem, ibidem.

⁽²⁵⁴⁾ Entrevista dada por Angela Regina Pires Macedo, 1991, datilografada.

⁽²⁵⁵⁾ José Pio Borges, Vice-Presidente do BNDES, na VII Reunião Nacional da ANFPC em 1990, no seu discurso enfatizava: "Neste ano o setor de papel e celulose é o segmento industrial que recebeu maior apoio do BNDES. Do total de investimentos de 9,8 bilhões de dólares contemplados no II PNPC até 1996, mais da metade será participação do BNDES, que destinará não menos de 25% de suas verbas para esse segmento". REVISTA CELULOSE & PAPEL. Ano VII, No 30, outubro/dezembro de 1990.

⁽²⁵⁶⁾ REVISTA CELULOSE & PAPEL. Ano II, No 6, p.19-20, setembro/outubro de 1986.

praticadas pelo Sistema BNDES nos 80, foram distintas das praticadas na década anterior. Mesmo assim, Angela Regina Pires Macedo, assegura que essas condições foram mais favoráveis do que pode concluir-se dos discursos oficiais.⁽²⁵⁷⁾ Nestes últimos afirma-se que os débitos sempre foram corrigidos pela inflação e que são aplicadas taxas de juros positivas.

Finalmente, os leilões das participações acionárias do Sistema BNDES, na segunda metade da década de 80, são outro exemplo do tipo de resultados derivados desse processo de intercâmbio político. Além do caso da Aracruz, dois outros exemplos ilustram esse processo:

(a) A Companhia Celulose da Bahia (CCB), foi uma experiência de produção de celulose de sisal financiada pelo sistema BNDES nos anos 70, que não teve êxito, e o Banco terminou assumindo totalmente seu controle acionário. Em 1988 o grupo Klabin adquiriu essa empresa do BNDES.⁽²⁵⁸⁾

(b) O projeto Guatapará (SP), foi outro projeto amplamente apoiado pelo Sistema BNDES nos anos 70 que fracassou e terminou sob o total controle acionário do Banco. Referindo-se ao processo que culminou com sua venda ao grupo Votorantin, Sérgio Luiz Bergamini enfatiza: "...foi um investimento que foi oferecido pelo BNDES para todas as principais empresas do setor...como

(257) " Na década de 80, o BNDES sempre usou os menores índices de correção monetária das dívidas... não se está longe de ter havido taxas de juro nulas ou negativas (subsidiadas)... juros de 9 a 12% ao ano podem facilmente chegar a ser negativos nessas condições." Mesa Redonda sobre a "competitividade do setor de papel e celulose". Promovida pela Faculdade de Economia e Administração da USP, Fundação Instituto de Administração, 22 outubro de 1991. Com participação de funcionários do BNDES, FINEP, IPT e executivos de empresas produtoras de celulose e papel.

(258) José Carlos Leone, contratado pela Aracruz para elaborar um parecer sobre as vantagens de participar do leilão do BNDES, relata: "Eu recomendei a Aracruz não comprar a CCB. Pelos estudos que fiz o lógico era que fosse comprada pelo grupo João Santos que abastece os mercados de papéis do Nordeste... Inclusive conversei com eles. Mas eles me disseram que não adiantava, que o pessoal do sul ia comprar do BNDES... Afinal eles não aproveitaram o negócio e o grupo Klabin acabou comprando." Entrevista dada por José Carlos Leone, 1991, datilografada. Em 1991 o BNDESPar vendeu também para Klabin as ações (17,8% do capital) que ainda possuía da fábrica de papelão Ponsa (subsidiária da Klabin). FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 29 out. 1991, p. 1-4.

precisava-se botar muito dinheiro, o grupo Votorantin conseguiu o benefício não somente de receber o financiamento para o empreendimento, mas com uma contribuição suplementar de capital do BNDES para poder tocar o negócio...Todas as empresas do setor foram consultadas primeiro, mas a participação de capital requerida era muito grande...Se a Votorantin entrou é porque ela tinha jeito de fazer..."(259)

SÍNTESE E CONCLUSÕES

Inicialmente faremos uma síntese dos principais aspectos tratados nos três capítulos da tese, com o propósito de situar suas principais conclusões.

O capítulo I teve como objetivo principal extrair de alguns dos principais autores *neocorporatistas* elementos que contribuíssem à uma melhor compreensão da operacionalização das políticas públicas nas sociedades capitalistas contemporâneas. Inicialmente, foi apresentada uma definição do *corporatismo* como um processo socio-político no qual organizações de representação de interesses se engajam num intercâmbio com agências governamentais, o qual envolve tais organizações na elaboração e implementação das políticas públicas. O *corporatismo* é, em suma, uma forma de gestão das políticas públicas. Foi a operacionalização desse conceito que levou a colocar a ênfase sobre os níveis intermediários (meso) das práticas *corporatistas*, que envolve o relacionamento entre organizações de interesses e agências governamentais na formulação e implementação das políticas de caráter setorial.

O setor é tratado pelos autores *neocorporatistas* como o principal "locus" da ação associativa e da administração de muitas das políticas públicas nas economias capitalistas contemporâneas. Ao contrário da noção convencional, equivalente a um ramo de produção, o setor é redefinido como o resultado de um processo histórico específico. Ele é construído como estruturas sociais através de um duplo movimento: de baixo, pela ação das forças sociais, econômicas e políticas dos agentes que o integram; e, de cima, pela ação do Estado através das políticas públicas ao estabelecer relações particulares com os agentes mencionados. Dentro dessa abordagem do conceito de setor

proporcionada pelos autores *neocorporatistas* situamos a noção de Complexo como o resultado histórico de uma "*concertación*" de interesses entre organizações de interesses privadas e instituições públicas. Os setores (leia-se Complexos) viriam a ser uma das "arenas de decisão" capitalista a dos interesses, na qual são gestadas as políticas públicas.

Chamamos a atenção para o fato que nem todos os setores (complexos) estão organizados como mercados, ou seja, regulados por mecanismos de preços e trocas voluntárias. Ao contrário, verifica-se a existência de múltiplos mecanismos de "*concertación*" ou arranjos entre interesses privados e o Estado com o propósito de regular transações e trocas. Entre esses mecanismos de governança setorial destacam-se as associações de representação de interesses que, através de delegação da autoridade do Estado, alcançam funções de política pública. Dessa forma essas organizações passam a participar diretamente da administração das políticas, constituindo-se em Governos de Interesses Privados (GIP), um tipo de governança setorial privada sancionada publicamente.

Finalmente, trata-se ainda no capítulo I dos fatores que favorecem ou dificultam a emergência e persistência dos arranjos *corporatistas* a nível setorial. Entre os primeiros destacam-se a proliferação de organizações privadas e públicas; a multiplicidade de interesses causada pelos processos de diferenciação econômica e social; e, problemas de governabilidade nas sociedades modernas. Alguns ramos ou produtos da agricultura são citados na identificação de fatores que dificultam arranjos *corporativos*: a complexidade dos processos associativos, as características da ação coletiva dos agricultores que precisa ser diversificada; e, o âmbito subordinado da política agrícola, são exemplos desse tipo de fatores. É por isso que em alguns ramos da agricultura verifica-se, ainda hoje, a convivência de manifestações do *corporatismo* tradicional com arranjos

tipicamente *neocorporatistas*.

No capítulo II analisa-se a constituição do Complexo Florestal, desde a origem da indústria do papel ao longo de um século de história (1891-1991). Descreve-se aí sua evolução em três âmbitos distintos mais estreitamente articulados: a formação e consolidação dos grupos empresariais líderes; a representação dos interesses empresariais; e, as políticas públicas.

Os principais acontecimentos destacados no período entre 1891 e 1961 foram:

(a) Definiu-se o perfil empresarial da indústria do papel, com predomínio do capital nacional, que se mantém até hoje: constituíram-se os grupos empresariais nacionais líderes (Klabin, Suzano, Simão e Ripasa); instalaram-se subsidiárias de empresas estrangeiras do ramo (Champion, Manville e Rigesa); e criou-se um segmento produtor de bens de capital sob controle de capital externo (Voith, Beloit, etc). Trata-se desde o início de mercados oligopólicos pouco diversificados.

(b) Registrou-se nos anos 50 o principal surto de inovações tecnológicas na indústria, com a fabricação de papel a partir da celulose de fibra curta de eucalipto. Essas inovações permitiram uma rápida expansão e a integração vertical da indústria possibilitando a constituição do Complexo Florestal.

(c) A partir de 1930, o Estado organizou um sistema oficial de representação dos interesses de empresários e trabalhadores e mantém até hoje uma legislação de sindicalização obrigatória. Esse sistema tutelado pelo Estado predominou até os anos 60, embora existisse uma estrutura paralela de representação formada por associações de caráter econômico. A organização dos industriais do papel foi uma das primeiras associações especializadas que foram criadas no país (1917).

(d) As políticas públicas até finais dos anos 50 foram fundamentalmente de proteção à indústria nacional e de seus grupos empresariais líderes através da criação de reservas de mercado. Durante o Plano de Metas (1957-1961) inicia-se o desenho de políticas de estímulo ao investimento privado, principalmente de financiamento interno e externo.

No período entre 1962 e 1991 a indústria de papel transforma-se no que denominamos de Complexo Florestal. Os principais destaques desse período são:

(a) A partir da década de 70 articularam-se as atividades agrário-florestais e industriais culminando na formação da base florestal do Complexo; as empresas líderes apropriaram-se da maior parte dos reflorestamentos implantados por empresas independentes. Consolidou-se o perfil empresarial herdado do período anterior mediante dois grandes ciclos de investimento (1974-78 e 1987-91) que impulsionaram a expansão e modernização da indústria integrada (celulose e papel) e criaram um novo segmento produtor de celulose de mercado. Aprofundou-se a segmentação dos mercados de papéis com diversos graus de oligopolização, nos que destacam-se dois principais: o de papéis de imprimir e escrever e o de papéis para embalagens.

(b) Desde 1964 reforçou-se um novo sistema de representação dos interesses empresariais baseado em associações de caráter econômico. O sistema tradicional de representação oficial entra numa crise que se aprofunda com o processo de modernização da indústria. Criaram-se várias associações de interesse correspondendo a diversos segmentos do Complexo Florestal: a Associação de Exportadores de Celulose, de fabricantes de papelão ondulado, etc. Entretanto, foi a Associação Nacional de Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) que assumiu o monopólio da representação dos interesses tanto agrários como industriais, com o reconhecimento do Estado como interlocutor privilegiado na

gestão das políticas públicas.

(c) Nesse período articularam-se verdadeiros "pacotes" de políticas públicas em apoio ao setor, através de dois Programas Nacionais de Papel e Celulose (1974 e 1986), correspondendo aos dois principais ciclos de investimentos registrados no Complexo. As principais políticas públicas que sustentaram a execução desses Programas foram a de incentivos fiscais ao reflorestamento, e a de financiamento subsidiado de longo prazo e participação no capital das empresas de parte do Sistema BNDES. Essas políticas criaram barreiras institucionais à entrada no Complexo (tanto nas atividades florestais, como industriais) e seus benefícios concentraram-se nos grupos empresariais líderes.

O capítulo III mostra como a constituição da indústria do papel e sua transformação no Complexo Florestal pode ser interpretada como resultado histórico de um padrão *corporatista* de relacionamento entre interesses privados e o Estado. Esse transito da indústria do papel ao Complexo Florestal corresponde à passagem do *corporatismo* tradicional ao *neocorporatismo*, e as mudanças provocadas nas formas de gestão das políticas públicas.

Inicialmente mostrou-se como o padrão do *corporatismo* tradicional, caracterizado por um sistema de representação de interesses tutelado pelo Estado, contribui a entender a constituição da indústria do papel. Esse padrão, predominante até os anos 60, foi decisivo na formação dos grupos empresariais líderes, conforme se exemplifica através da evolução do grupo Klabin, até hoje o principal grupo empresarial do Complexo Florestal. Para tanto, mostrou-se como as decisões empresariais cruciais do grupo Klabin foram em boa medida provocadas pelo Estado e podem interpretar-se como um resultado típico desse padrão *corporatista*.

Um padrão de relacionamento *neocorporatista* estruturou-se a

partir dos 70, constituído por um novo sistema de representação de interesses e formas distintas de fazer políticas públicas. Mostrou-se como o Complexo Florestal é um resultado histórico desse novo padrão; e como foi socialmente construído através de uma combinação entre auto-organização -arranjos organizativos entre interesses privados, agrários e industriais- e políticas públicas. O movimento de auto-organização dos interesses privados -o Complexo sendo construído de baixo- é ilustrado no processo de formação da sua base florestal; e o papel das políticas públicas -o Complexo sendo construído de cima- através do processo de expansão e diversificação da sua capacidade industrial. Há inúmeros exemplos de como as políticas públicas e a "orquestração" dos interesses privados influem na configuração estrutural e dinâmica dos mercados no Complexo Florestal, através do condicionamento exercido sobre as decisões empresariais que se subordinam a essas formas de ação coletiva.

Finalmente, mostrou-se como o padrão *neocorporatista* consegue sua maturação nos anos 80, reafirmado pela crise nas finanças públicas e a abertura democrática do país. A principal evidência disso é a transformação da ANFPC em um verdadeiro Governo de Interesse Privado, assumindo funções de política pública na área da regulação dos preços internos da celulose e do Papel.

As principais conclusões da tese são, a seguir:

(1) O padrão de relacionamento atual entre o Complexo Florestal e o Estado é tipicamente *neocorporatista*. O sistema de representação dos interesses é integrado por um conjunto limitado de organizações não competitivas e hierarquicamente ordenadas. Entre elas, a Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) detém o monopólio da representação dos interesses e é reconhecida como tal pelo Estado. O outro aspecto característico desse padrão é a verificação de processos de

"*concertación*" sobre políticas públicas entre a ANFPC e diversas agências governamentais. Em suma, identifica-se no Complexo Florestal, uma clara ligação entre a intermediação de interesses e a elaboração e implementação de políticas públicas.

(2) A ANFPC foi sempre controlada de forma oligopólica pelos interesses dos grupos econômicos líderes da indústria integrada de papel e celulose (Klabin, Suzano, Simão, Ripasa, Champion). Assim, no processo de *concertación* política com agências governamentais, a ANFPC teve como seu principal propósito, alcançado com êxito, promover políticas públicas que criassem barreiras institucionais à entrada no Complexo Florestal. Esse processo de *concertación* significou: (a) O fortalecimento do papel da ANFPC como interlocutor privilegiado do Estado, que permitiu a proteção e consolidação da liderança dos principais grupos econômicos e empresas existentes; (b) Em troca, o Estado conseguiu exercer certo controle na articulação interna dos interesses empresariais de forma a garantir o cumprimento dos acordos efetuados com a ANFPC; e também alcançar êxito na execução de determinadas políticas através de delegar à ANFPC seu autocumprimento. Em suma, as responsabilidades na elaboração e execução das políticas públicas passam a ser compartilhadas entre o Estado e essa organização de interesses privados.

(3) No Complexo Florestal, o *neocorporatismo* (representado pelo associativismo econômico), não substituiu totalmente ao *corporatismo* tradicional (representado ainda hoje pelo sindicalismo patronal); como procuramos mostrar ambos convivem até hoje, sob domínio do primeiro. A diferença de outros países, particularmente europeus, no Brasil não houve um processo de transição entre um modelo de *corporatismo* estatal ou tradicional para outro *neocorporatista*. Num primeiro momento (até meados dos 60), o *corporatismo* tradicional foi o predominante. Nesse contexto formaram-se os grupos empresariais líderes,

organizaram-se as primeiras organizações empresariais e se ensaiam os primeiros impulsos, com apoio do Estado, à indústria do papel. Num segundo momento, configurou-se e passou a predominar um padrão *neocorporatista*, em cujo contexto é que foi criado o Complexo Florestal. A passagem do *corporatismo* tradicional ao *neocorporatismo*, marca o trânsito de uma indústria do papel ao hoje Complexo Florestal.

(4) A constituição do Complexo Florestal é o resultado histórico de um duplo movimento simultâneo. De um lado, da evolução dos arranjos organizativos constituindo-se num espaço no qual os grupos econômicos líderes orquestraram seus interesses. Para tanto, esses grupos utilizaram seu monopólio de representação na articulação e subordinação de outros interesses, em especial os vinculados às atividades agrícolas do reflorestamento. De outro lado, a implementação de um verdadeiro "pacote" articulado de políticas públicas que influenciou decisivamente na tomada de decisões privadas. Por essa via as políticas condicionaram as opções de integração vertical das empresas, a configuração estrutural de mercados e seus padrões de concorrência. Em suma, auto-organização privada e políticas públicas interagem e se combinam de modo a criar um Complexo, entendido como um resultado histórico das percepções e decisões dos diversos atores sociais que nele participam.

(5) O Complexo Florestal reúne uma série de características favoráveis ao aparecimento e persistência do *corporatismo*. Entre as principais estão: (a) O tipo de produto final: o papel, de grande importância econômica e apelo político; (b) A articulação com a atividade agrícola-florestal naturalmente dispersa e na qual proliferam conflitos de interesses que provocam a necessidade de instituições de intermediação oferece um ambiente propício para o desenvolvimento de arranjos *corporatistas* que tendem a propagar-se para as atividades de processamento industrial; (c) O alto grau de concentração econômica no segmento

industrial, com mercados oligopólicos dominados por poucas grandes empresas; (d) O predomínio de capital nacional e escassa presença de empresas multinacionais; (e) O baixo grau de competitividade internacional na produção do papel, cuja dinâmica dependeu do comportamento e regulação do mercado interno pelo Estado;

(6) A formação da base florestal do Complexo é um resultado de como os interesses da indústria de papel e celulose subordinaram, através de seus arranjos organizativos, os interesses de um segmento empresarial agrário. Na década de 70, as indústrias através da sua participação na gestão das políticas de incentivos fiscais ao reflorestamento e do seu poder oligopsônico no mercado da madeira, conseguiram apropriar-se de terras e florestas homogêneas implantadas por reflorestadores independentes.

O processo de formação da base florestal do Complexo ilustra um caso típico de "governo colonizado" ou "privatizado", como modelo de interação entre a ANFPC e o IBDF. Segundo esse modelo a ANFPC controlou essa agência governamental fazendo uso privado dos seus poderes públicos para legislar e conceder incentivos ao reflorestamento. Isso correspondeu a um momento particular na configuração do Complexo, e não se repetiu nem em outras áreas de política e nem em outros momentos desse mesmo processo.

(7) O processo associativo das empresas reflorestadoras independentes, foi caracterizado por dificuldades na sua ação coletiva, derivadas da heterogeneidade e diferenciação interna desse segmento. Essas dificuldades resultam do grande número e dispersão geográfica de seus filiados, características naturais da atividade de base agrícola. Isso enfraqueceu sua representação e capacidade de negociação direta com o Estado e facilitou sua subordinação aos interesses industriais. De fato, as associações

de reflorestadores nunca conseguiram nem sequer negociar preços mínimos para a madeira (sua principal reivindicação) com a ANFPC. No entanto, articularam subordinadamente seus interesses particulares, no interior do Complexo, em função de um interesse maior: a defesa da manutenção da política de incentivos fiscais ao reflorestamento.

(8) As políticas públicas fundamentais no estabelecimento do Complexo Florestal foram: (a) os incentivos fiscais ao reflorestamento, que permitiu a articulação de interesses florestais e industriais e; (b) o financiamento subsidiado às unidades de processamento industrial, que possibilitou significativas ampliações de capacidades industriais. Um exemplo de como o "pacote" de políticas públicas contribuiu à constituição e configuração atual do complexo florestal, foi sua influência decisiva na opção seguida de integração vertical das empresas produtoras de papel, através da qual condicionaram a configuração de estruturas de mercado e de segmentos da indústria de papel e celulose.

Ambas políticas (incentivos fiscais e financiamento subsidiado) exigiram e possibilitaram a integração da indústria com as atividades florestais como uma condição indispensável à outorga de benefícios por parte do Estado. Criaram barreiras à entrada tanto ao exigir escalas mínimas de produção para potenciais entrantes na atividade industrial, como impedindo a expansão das atividades de reflorestamento independente. Essas barreiras à entrada só foram superadas por poucos grandes grupos econômicos (Votorantin, Bamerindus) no final dos anos 80. Contudo, esses entrantes também implantam suas próprias florestas com incentivos fiscais nos 70 e recebem financiamentos do BNDES em mais da metade do investimento total. Em suma, um dos principais resultados dessas políticas foi a proteção e consolidação de um determinado grupo de empresas, que até hoje mantêm a liderança no Complexo.

(9) No estudo da dinâmica econômica, o Complexo Florestal é um caso que mostra a necessidade de complementar as análises dos processos de inovação tecnológica e de concorrência oligopólica com o processo de "*concertación*" das políticas públicas. Essa conclusão é motivada por dois fatores fundamentais: de um lado, trata-se de uma indústria tecnologicamente madura sem mudanças estruturais provocadas por surtos de inovação tecnológica; de outro, há suficiente evidência empírica para mostrar que o Complexo não é regulado, no fundamental, por mecanismos de mercado, entendidos como aqueles governados pelos preços e as trocas voluntárias.

O processo de inovação tecnológica na produção de celulose e papel é dos menos dinâmicos da indústria manufatureira. Gerado pelo segmento produtor de máquinas e equipamentos, as inovações são de uso difundido e incorporadas nos equipamentos à disposição das empresas. No caso do Brasil esse segmento de bens de capital é controlado por empresas subsidiárias de grandes firmas internacionais, que possuem seus centros de P&D nos seus países de origem; daí que sua articulação com a indústria nacional é estritamente comercial. No entanto, essas características não eliminam a importância crucial que o progresso técnico tem através da modernização do equipamento produtivo das empresas, como está acontecendo no caso da reestruturação do segmento produtor de papéis de imprimir e escrever. Daí considerar o progresso técnico ou as formas de concorrência como os elementos principais da dinâmica econômica é, evidentemente, insuficiente no caso do Complexo Florestal. Entretanto, uma análise exclusiva das políticas públicas, também tem o mesmo resultado.

(10) As políticas de incentivo ao reflorestamento e de financiamento industrial subsidiado responderam à uma lógica comum de promover no país um setor produtor de papel e celulose. Essas políticas não são um resultado mecânico ou uma imposição por parte das organizações de representação dos interesses

empresariais. Elas podem ser analisadas como uma amostra do exercício da "autonomia relativa" do Estado. Mas também, não foram o resultado exclusivo de uma intenção deliberada e planejada do Estado (um Estado totalmente autônomo, por cima dos interesses dos grupos sociais). Em suma, o relacionamento *neocorporatista* que caracteriza o Complexo Florestal mostra como essas políticas surgem como resultado de uma relação mutuamente vantajosa entre a ANFPC e o Estado.

(11) O segmento produtor apenas de celulose do Complexo surgiu à margem do relacionamento *mesocorporatista* que se dava nesse momento entre o Estado e a ANFPC. Surgiu inclusive à revelia desta última, constituindo-se como um caso típico de relações *microcorporatistas* entre firmas individuais (Aracruz é o melhor exemplo) e o Estado, ou seja, sem passar por um sistema de intermediação de interesses. As experiências iniciais *microcorporatistas* desse segmento não ameaçaram o monopólio da representação dos interesses exercido pela ANFPC.

A integração do segmento produtor de celulose de mercado no Complexo Florestal deu-se, finalmente, em função de uma articulação dos interesses empresariais. Para tanto, foi afastada a ameaça potencial para as indústrias integradas de que estas novas empresas de grande envergadura entrassem no mercado de papéis. Em troca, a ANFPC admitiu incorporar na sua representação alguns dos principais interesses dessas empresas e que recebessem também um tratamento privilegiado de parte do Estado. Todavia, isso não evitou que as empresas desse segmento continuassem utilizando práticas *microcorporatistas*, relacionadas com interesses e áreas de política específicas, como no caso dos incentivos às exportações, para citar um exemplo.

(12) No contexto da crise econômica dos 80, a ANFPC reforçou o caráter *neocorporatista* do seu relacionamento com o Estado, até chegar a configurar um típico caso de "Governo de

Interesse Privado" (GIP). Nesse período a ANFPC passou, de exercer unicamente uma função de representação de interesses, a assumir complementarmente um papel ativo na governança do Complexo, exercendo funções auto-reguladoras respaldadas por uma delegação de autoridade pública. Essa delegação fez com que a ANFPC assumisse funções de política pública (respaldada pela coerção do Estado) e que seus filiados aceitassem os acordos por ela negociados.⁽¹⁾

A capacidade de auto-regulação da ANFPC ficou evidente ao constatar que, ao contrário do que seria uma tendência natural na crise, conseguiu manter uma relação de amigos e sócios com o Estado. Conseguiu utilizar, quando necessário, a ameaça constante de fazer uso da coerção do Estado, para punir às empresas que não aceitassem cumprir a parte que lhes correspondia nos acordos acertados por ela.

(13) O processo de configuração do complexo florestal nos moldes de um padrão *neocorporatista*, mostra como um pacote articulado de políticas públicas e a transformação da ANFPC em um mecanismo de governança setorial, "orquestraram" a tomada de decisões capitalistas individuais na dinâmica de constituição do Complexo.

A decisão do grupo empresarial Simão, por exemplo, de investir em atividades de reflorestamento, obedeceu a um condicionamento direto imposto pelo BNDES, sem cujo cumprimento o grupo não obtinha financiamento público. Assim como esse exemplo, existem vários outros acordos entre firmas em relação a expansões produtivas ou a distribuição de segmentos de mercado, que impunham limites ao grau de individualidade e de autonomia com

⁽¹⁾ Ilustram o funcionamento de um GIP no Complexo Florestal casos como: (a) O controle direto exercido pela ANFPC sobre as exportações de celulose no início dos anos 80; (b) O sistema de regulação e controle dos preços internos da celulose utilizado na segunda metade dos anos 80.

que as decisões de investimento foram tomadas pelas empresas. Ao contrário das expectativas iniciais da pesquisa, foi mais difícil identificar o funcionamento de mecanismos de mercado do que descobrir e comprovar a existência de outros mecanismos de regulação setorial no âmbito do Complexo Florestal.

(14) O processo de abertura democrática do país valorizou ainda mais a importância estratégica do papel como meio de propaganda política. Isso contribuiu para reforçar o padrão de relacionamento *neocorporatista* do Complexo com o Poder Executivo e ampliá-lo também para o Poder Legislativo. No entanto, a via privilegiada de "*concertación*" política continuou sendo a do Poder Executivo. A capacidade de articulação da representação de interesses do Complexo, ficou mais uma vez evidente, ao conseguir distribuir quotas de doações de papel das suas principais empresas às diversas correntes políticas participantes em diversas eleições. Costurou-se assim uma trama de compromissos políticos que são administrados em conjunto pelas organizações de interesses do Complexo.

(15) O padrão *neocorporatista* favoreceu a forte tendência à concentração econômica e oligopolização dos mercados de papéis. O que, por sua vez, reforça esse padrão de relacionamento entre os interesses privados e o Estado.

O último programa de investimento em modernização e ampliação de capacidades de produção, está sendo executado exclusivamente pelo grupo de empresas líderes do Complexo. No segmento de papéis para imprimir e escrever, esse programa deverá resultar quase na duplicação da capacidade de produção dos 5 maiores grupos empresariais. No segmento de papéis para embalagens, os investimentos significativos em ampliação de capacidade estão sendo executados unicamente pelo grupo Klabin e pela empresa Manville que pretendem aumentar suas fatias de participação no mercado, que em 1990 era de 24% para Klabin e 11%

para Manville. Também no segmento de papéis para fins sanitários, somente o grupo Klabin e a empresa Santa Therezinha estão realizando investimentos de importância, com o que elevarão o grau de concentração num dos segmentos até agora menos oligopolizados do mercado geral de papéis.

Adicionalmente, podem ser observadas tendências recentes a uma maior integração vertical para frente nos principais grupos empresariais do Complexo. Novos entrantes na produção de celulose de mercado incorporam a produção de papéis (casos como o do projeto Bahia Sul -CVRD-Suzano- ou a Celpav-Votorantin). Algumas empresas que atuam no segmento de cartões e cartolinas vem procurando recentemente integrar atividades gráficas e editoriais (casos do grupo Klabin com a empresa Klick Editora, e do grupo Suzano com a empresa Agaprint).

(16) O grau de competitividade internacional apresentado pelo Complexo Florestal, particularmente na produção de celulose de mercado, refletia os benefícios recebidos das políticas públicas. Os principais fatores de competitividade do Complexo foram o baixo custo da madeira e o custo subsidiado dos investimentos industriais, derivados diretamente dos incentivos fiscais ao reflorestamento e do financiamento subsidiado do BNDES. Essa situação combinou-se favoravelmente com um comportamento estável e altista dos preços internacionais, particularmente após 1985.

Para a década de 90 a competitividade internacional alcançada pelo Complexo precisa ser qualificada, uma vez que quase todas as condições que lhe deram origem não existem mais. A falência das finanças públicas eliminou as possibilidades das políticas públicas repetirem as maciças transferências de recursos para o âmbito privado, características de décadas anteriores. Por outro lado, a nível internacional a indústria do papel passa por uma importante reestruturação. Sua nova tendência

é em direção a um processo de especialização cada vez maior impulsionando um intenso processo de diferenciação de produtos (inclusive até na celulose). Na direção oposta, o Brasil está promovendo um novo ciclo de investimento para a ampliação da sua capacidade de produção de "commodities", cuja única vantagem concorrencial situa-se nas possibilidades de significativas reduções de custos. Finalmente, o aumento da oferta mundial e as novas tendências estruturais dos mercados provocam sombrias previsões para o comportamento futuro dos preços internacionais, que já vem apresentando fortes quedas. Até o diferencial de preços da celulose, que foi sempre favorável à fibra curta em relação à fibra longa, inverteu-se recentemente, pondo em risco as suas vantagens que, mais que técnicas, sempre foram fundamentalmente de preços.

(17) Uma série de fatores favorecem a persistência e configuram uma tendência geral ao reforçamento do padrão *mesocorporatista* de relacionamento entre os interesses privados e o Estado no âmbito do Complexo Florestal no futuro. Entre esses fatores pode-se citar:

(a) A crescente importância econômica e política do papel;

(b) A reestruturação interna que está acontecendo no segmento de papéis para imprimir e escrever; e os investimentos previstos até 1995 das empresas líderes dos segmentos de papéis para embalagens e sanitários;

(c) A previsão de uma perda progressiva do grau de competitividade internacional na produção de celulose e papel. Isso favorece o fortalecimento da ação coletiva interna dos interesses privados e suas demandas junto ao Estado com o propósito de auxiliar as empresas a lidar seja com condições adversas no mercado interno, seja com a provável ameaça da

concorrência internacional.

Todos esses fatores apontam, sem sombra de dúvidas, para uma tendência a maiores graus de concentração dos mercados. Concentração industrial e oligopolização dos mercados estão positivamente associados com o desenvolvimento de associações de interesses monopolistas e com processos de "*concertación*" de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA.

1) LIVROS ARTIGOS TESES E TRABALHOS NÃO PUBLICADOS.

- BELIK, Walter. (1991). Política de Financiamento ao Complexo Papel e Celulose. Relatório de Pesquisa. Fecamp. Convênio Fundação Florestal do Estado de São Paulo. Campinas, mimeo.
- BELIK, Walter. (1992). Agroindústria Processadora e Política Econômica. Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas. (Tese de doutoramento em elaboração).
- BERGER, S. (ed). (1981). Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. London, Cambridge University Press, Introduction.
- BERTRAND, Jean Pierre. (1982). Complexes et Filières Agroalimentaires. Un Essai de Presentation Genealogique et Critique de ces Notions. Paris, INRA et Université de Paris I -Parrtheon- Sorboune (Seminaire de Doctorat de Systems Agri-alimentaires, mimeo, tradução de F. Soto para o Curso de Doutorado em Políticas Públicas do IE/Unicamp, Campinas, 1990).
- BESSERMAN VIANNA, S. (1987). A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Dissertação de Mestrado. PUC/Rio de Janeiro, BNDES, 11º Prêmio BNDES de Economia.
- BIANCHINI, E. (1938). A Indústria do Papel e a Celulose no Brasil. São Paulo, Monografia, ANFPC.
- BRENAC, Edith. (1991). L'Analyse des Politiques Publiques. Au-delà des Modes Passagères, quels Points de Convergence?.

Centre de recherche sur le politique L'administration et le territoire (CERAT). Institut D'études politiques de Grenoble. Grenoble, outubro.

CANO, Wilson. (1983) Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. São Paulo, T.A.G.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1982) O Capitalismo Tardio. São Paulo Brasiliense.

CARONE, E. (1977). O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945). Rio de Janeiro-São Paulo, Ed. DIFEL.

CAWSON, A. (1985). Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation. In: _____ (ed.) Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism. London, SAGE Publications.

_____. (1986). Corporatism and Political Theory. Oxford, Great Britain, Ed. Basil Blackwell Ltda.

COX, G. LOWE; P. WINTER, M. (1986). Farmers and the State: A Crisis for Corporatism. Political Quarterly. London, v.58-1, p. 73-81.

DEAN, W. (1976). A Industrialização de São Paulo. 2ª. ed., São Paulo, DIFEL.

DELGADO, Guilherme C. (1985). Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. São Paulo, Ed. Icone e Ed. Unicamp.

FARAGO, P. (1985). Regulating Milk Markets: Corporatist Arrangements in the Swiss Dairy Industry. In: STREECK, W. and SCHMITTER, C. (Ed.) Private Interest Government. Beyond Market and State. London, SAGE Publications.

- FEFFER, Leon. (1991). Depoimentos de Empresarios Brasileiros Bem Sucedidos. In: AQUINO, Cleber. (org.) História Empresarial Viva. São Paulo, Ed. Atlas, p. 113-151.
- GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M. (1988). Sobre el Origen, Naturaleza y Modalidades del Corporatismo. In: _____ (coord). El Corporatismo en España. Barcelona, Ariel Sociologia, p. 17-65.
- GRANT, W. (1985). Private Organizations as Agents of Public Policy: The Case of Milk Marketing in Britain. In: STREECK, W. and SCHMITTER, P. C. (Ed.) Private Interest Government. Beyond Market and State. London, SAGE Publications.
- GRAZIANO DA SILVA, José. (1988). A gestão das Políticas Agrícolas numa Agricultura Moderna. Trabalho apresentado no XXVI Congresso Anual da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural-SOBER.
- _____. (1992). Complexos Agroindustriais e Outros Complexos. IE/UNICAMP, Campinas, mimeo.
- LEHMBRUCH, G. & SCHMITTER, P. C. (eds). (1982). Patterns of Corporatist Policy-Making. London, SAGE Publications.
- LEONE, José Carlos e Associados. (1968). Relatório da Pesquisa Sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel. Rio de Janeiro.
- LEONE, José Carlos Consultoria Industrial Ltda. (1982). Relatório da Pesquisa Sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel. Rio de Janeiro.

LESSA, Carlos. (1978). A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso. Rio de Janeiro. Tese de Professor Titular, Universidade Federal do Rio do Janeiro (UFRJ).

_____. (1983). Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo, Ed. Brasiliense.

LODI, João Bosco. (1986). Lobby, Os Grupos de Pressão. São Paulo, Livraria Pionera Ed.

MENDONÇA JORGE, Mauricio. (1991). Competitividade do Setor de Papel e Celulose. Relatório de Pesquisa. Fecamp. Convênio Fundação Florestal do Estado de São Paulo. Campinas, mimeo

MOYANO, E. (1988). La Agricultura, entre el Nuevo y el Viejo Corporatismo. In: PEREZ YRUELA, M y GINER, S. (coord), El Corporatismo en España. Barcelona, Ariel Sociologia, p. 179-225.

MULLER, G. (1991). Observações Sobre a Noção de Complexo Agroindustrial. Araracuara, São Paulo, UNESP, No 19, rascunho.

NAJBERG, Sheila. (1989). Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Parcial. PUC/Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado, mimeo.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). (1988). Industrial Revival Through Technology. Paris.

OFFE, C. (1989). A Atribuição de Status Público aos Grupos de Interesse. (p.223-269). In: _____. Capitalismo Desorganizado, São Paulo, Ed. Brasiliense.

PILAR, Marcello. (1989). Papel: 180 Anos no Brasil. Fatos Relevantes na Cronologia Historica. Conferencia ditada em Rio de Janeiro.

POSSAS, M. (1983). Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil: Notas Introdutorias. In: BELLUZO, L. G. e COUTINHO, R. (Orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio Sobre a Crise. São Paulo, Ed Brasiliense.

_____. (1990). Concorrência, Inovação e Complexos Industriais: Algumas Questões Conceituais. Trabalho apresentado no seminário "Mudança Técnica e Reestruturação Agroindustrial". NPCT/IG/UNICAMP, Set., mimeo.

PRADO, Antonio C. (1986). Uma Avaliação dos Incentivos Fiscais do EISET-Florestamento/Reflorestamento. São Paulo.

SALLES Filho, S. da SILVEIRA, J. M. (1991). Relações Agricultura/Indústria, Complexos Agroindustriais e a Dinâmica Concorrencial. Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. SOBER. Campinas, São Paulo, Julho.

SANTOS, Nelson. (1992). A Reforma Agrária na Transição Para a Democracia: Um contraponto entre Brasil e os Países Ibéricos. Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, Tese de doutoramento, mimeo.

SCHMITTER, P. C. (1971). Interest conflict and change in Brazil. California, Stanford University Press.

_____. (1989). Corporatism is Dead! Long live Corporatism!. Government and Opposition. London, 24(1), p. 54-73.

- _____. (1990). Sectors in modern Capitalism: Modes of Governance and Variations in Performance. In: BRONETTA, R. and dell'ARUEGA, C. (ed.). Labor Relations and Economic Performance. London, Macmillan Press, p. 3-39.
- SOARES MARTINS, J. S. (Coord). (1990). Desenvolvimento Consultoria e Planejamento Ltda. O Setor de Celulose-Papel. Relatório final para o projeto de pesquisa: "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil". Coutinho, L. e Suzigan, W. (coords). Convênio IPT-FECAMP. São Paulo.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P. C. (1985). Community, Market, State- and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: _____. Private Interest Government, Beyond Market and State. London, SAGE Publications.
- SUCHEK, Valentin I. (1974). Florestas Plantadas e a Indústria de Polpa e Papel no Brasil. State University of New York, College of Environmental Science and Forestry, Syracuse, New York, U.S.A. Tese de mestrado, mimeo.
- SUZIGAN, W. e BONELLI, R. (1974). Crescimento Industrial no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. Relatório de pesquisa No 26.
- SUZIGAN, W. (1978) Indústria: Política, Instituições, e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Serie Monografias, No 28.
- _____. (1986). Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento. São Paulo, Ed. Brasiliense.

- _____. (1989). Estrategia e Desenvolvimento de Ciencia e Tecnologia nas Empresas Privadas Nacionais. Relatório principal de pesquisa CNPQ- 40.5976.88.7.
- TOLEDO MIAZAKI de, Yuly I. (1992). Emprego e Salarios na Silvicultura Paulista. Relatório de Pesquisa. Fecamp. Convênio Fundação Florestal do Estado de Sao Paulo, Campinas, mimeo
- VILLELA, A. V., e SUZIGAN, W. (1973). Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série monográfica 10.
- WAARDEN, F. V. (1985). Varieties of Collective Self-Regulation of Business: The Example of the Dutch Dairy Industry. In: STREECK, W. & SCHMITTER, P. C. (Ed.) 1985) Private Interest Government, Beyond Market and State. London, SAGE Publications.
- ZAEYEN, Adriane. (1986). Estrutura e Desempenho da Industria de Papel e Celulose no Brasil. IEI/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de Mestrado, mimeo.
- 2) PUBLICAÇÕES OFICIAIS.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-BNDE. (1965). Mercado Brasileiro de Papéis e Celulose de Fibras Longa. Rio de Janeiro, jul., mimeo.
- _____. Departamento de Planejamento. (1976) Papel para Imprensa Periódica. Rio de Janeiro, mimeo.

- _____. Sistema de Planejamento Integrado. Estudos Setoriais E-1.2 Cimento, Papel e Celulose. (1978). Diagnóstico do Setor de Papel e Celulose. Rio de Janeiro, p. 108.
- _____. Sistema de Planejamento Integrado. (1979). Proposta de Subprograma de Ação Setorial- 1.09 Papel e Celulose. Rio de Janeiro, mimeo.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. Centro de Memória do BNDES. Projeto Memória. (1982). História do BNDES. Entrevista a Horácio Cherkassky e Einar Kok. Rio de Janeiro, 9 dez., mimeo.
- _____. Depto de Estudos da area de Planejamento. (1984). O capital Estrangeiro na Indústria Brasileira: Atualidade e Perspetivas. , Rio de Janeiro.
- _____. Depto de Estudios DEEST. (1986). Súmulas Prospectivas Papel e Celulose. Rio de Janeiro.
- _____. Depto de Relações Institucionais-DERIN. (1991). A Participação do Sistema BNDES na Evolução do Setor de Celulose e Papel no Brasil. Rio de Janeiro, dezembro.
- BANCO DO BRASIL. Departamento Geral dos Serviços do Fiset e do PASEP-DEFIP. (1978). Manual do Fiset. Fundo de Investimentos Setoriais -Fiset. Brasília, 2ª ed., jun.
- BRASIL. Presidência da República. (1974). II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília, set.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-CDE. (1974). Programa Nacional de Papel e Celulose. Rio de Janeiro, Ed. IBGE.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-IPT.
Centro Técnico em Celulose e Papel-CTCP. (1984). Q
CTCP/IPT: Evolução Histórica e Situação Presente. São
Paulo, mimeo.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-IPEA. (1986).
Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais-COMIF.
Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Regidos Pelo
Decreto-Lei No 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Brasília.

LAFER, Horacio. (1988). Discursos Parlamentares. Câmara dos
Deputados. Coord. de Publicações. Brasília, Perfis
Parlamentares 38, p. 526.

VARRIANI RABELO, F. (1987). A Década de 20 na Industrialização
Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série PNPE-14, p.
112.

4) PUBLICAÇÕES DE ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRAIS.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE-
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EXPORTADORES DE CELULOSE. (1980).
Diretrizes Estratégicas para o Setor de Celulose e Papel no
Brasil na Década de 80. São Paulo.

_____. (1985). Anais do I Encontro Nacional dos
Fabricantes de Papel e Celulose. I ENPAPEL. São Paulo,
Setembro de 1985. Revista Celulose E Papel. Edição
Especial, São Paulo, Ano I, No 3, nov/dez, 1985.

_____. (1987). Anais do Segundo Encontro Nacional dos
Fabricantes de Papel e Celulose. São Paulo, 20 a 21 de
agosto.

_____. (1989). VI Reunião Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose Dias 1 e 2 de Abril de 1989. Hotel Plaza Itapema-Santa Catarina.

_____. Grupo de Trabalho-Programa Setorial Integrado. (1990). Posições e Pleitos do Setor. São Paulo.

_____. (1990). Anais do III Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. III ENPAPEL. Agosto 1990. Revista Celulose E Papel. São Paulo, No 29, jul/sept 90.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE. (1984). Recomendações e Diretrizes para a Formulação do Programa de Ação para o Decênio de 1985/1995. São Paulo.

_____. (1985). Diretrizes Estratégicas Para o Setor de Celulose E Papel 1985-1995. São Paulo.

_____. (1987). Anais do II Encontro Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. II ENPAPEL. São Paulo, Publicação da ANFPC, ABCECEL, APFPC, agosto.

_____. (1988). Histórico do Setor de Papel e Celulose no Estado de São Paulo. São Paulo.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA MADEIRA COMPENSADA-ABIMCE. Relatório do Conselho de Administração, São Paulo, 1987-1989.

CHERKASSKY, Horácio. (1977). Evolução do Setor de Papel e Celulose e suas Possibilidades Futuras. Trabalho apresentado no "II Seminário Regional das Indústrias de Papel e Celulose." Curitiba, Federação das Indústrias do Estado do Paraná, agosto.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-FIESP.
Assessoria de Comunicação Social. Orgãos e Dirigentes 1989-1992. São Paulo, Abril de 1990.

SOLITRENICH, Benjamin. (1981). Histórico da Celulose. São Paulo, ANFPC, mimeo.

SUCHEK, Valentin I. (1989). Alternativas de Industrialização de Madeiras de Reflorestamentos. In: Anais do 10 Encontro Nacional dos Reflorestadores. Atibaia, São Paulo, 27 de abril.

5) PERIÓDICOS.

BACHA CAETANO, Carlos J. (1991). A Expansão da Silvicultura no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, FGV, vol. 45, No 1, janeiro/março.

COX, G. LOWE, P. WINTER, M. (1985). Changing Directions in Agricultural Policy: Corporatist Arrangements in Production and Conservation Policies. *Sociologia Ruralis*, V. 25, n.2, p. 130-54.

EMPRESÁRIOS Necessitam Critério Definido para o Fiset-Reflorestamento. Revista da Madeira. São Paulo, Ano XXVIII, No 333, p. 33-35, set. 1979.

ENERGIA, o Novo Impulso Para os Negócios da Madeira. Revista Exame. São Paulo, 8 out., 1980.

FLORESTA: Abastecimento da Indústria Secundária. Revista da Madeira. São Paulo, Ano XXVI, No 307, p. 18-20, jul., 1977.

- GRUPOS Privados Estão Tocando o Maior Projeto para Produzir Celulose. Revista Exame. São Paulo, No 113, 13 out., 1976.
- GUALBERTO, V. A Economia Madeireira e o Instituto Nacional do Pinho. São Paulo, Anuário Brasileiro de Economia Florestal, 1(1). p. 11-27, 1948.
- IKPC: Uma História de Pionerismo e Dedicção. Revista de Celulose E Papel. São Paulo, Ano II, No 6, p. 15-17, set/out, 1986.
- KLABIN A Prudência Fez um Imperio. Serie Os Pioneros. Revista Exame. São Paulo. Ed. Abril, No 72, p. 51-56, ago. 1973.
- MAESTRO, G. (1985). Acerca del Neo-Corporativismo. Revista de Estudios Políticos. (Nueva Epoca)m, Madrid, Núm 48, Nov-Dic 1985.
- MENDES GALVÃO, A. P. A Estrutura Institucional do Setor Florestal Brasileiro. Revista Celulose E Papel. São Paulo, Ano I, No 3, nov/dez 1985.
- MOYANO, E. (1989). Una Aproximación Sociopolítica al Proteccionismo en la Agricultura. Revista del Instituto de Comercio Exterior (ICE), España, Febrero.
- PAPEL de Salto, Desde 1889, a Preocupação com a Qualidade do Produto. Revista de Celulose E Papel. São Paulo, Ano IV, No 19, p. 30-34. nov/dez. 1988.
- REFLORESTAMENTO Pede Ampliação Recursos. Revista da Madeira. São Paulo, Ano XXIV, No 279, p. 34-36, março 1975.

REFLORESTAMENTO com Pinheiro e Eucalipto Para Implantação de uma Fábrica de Celulose e Papel em Minas Gerais. Revista da Madeira. São Paulo, Ano XX, No 240, p. 21-23, dez. 1971.

SCHMITTER, P.C. (1974). Still the Century of Corporatism? The Review of Politics. University of Notre Dame, Indiana, No 1, vol 36, p.85-131, january.

_____. (1985). Neocorporativismo y Estado. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid, No 31, p. 47-78.

UM BREVE Registro da História da ANFPC. Revista Celulose E Papel. São Paulo, Ano I, No 0, dez. 1984.

6) DOCUMENTOS E RELATÓRIOS DE COMPANHIAS.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E MEMÓRIA DE KLABIN. (1990). Folheto de Apresentação. São Paulo, jul. 1990.

_____. s. d. Histórico da Firma Klabin. São Paulo.

INDÚSTRIAS KLABIN DE PAPEL E CELULOSE. (1990). Relatório Anual 1990. São Paulo.

THE CHAMPION MAGAZINE. (1986). São Paulo, Revista No 10, 1986.