

ISSN 0103-9466

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

FERNANDO SOTO B.

TEXTO PARA DISCUSSÃO n°14

Janeiro/1993

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

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

FERNANDO SOTO B.

* Resumo da Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, em junho de 1992.

Instituto de Economia, janeiro de 1993

COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP

José Ricardo Barbosa Gonçalves

Maurício Chalfin Coutinho

Otaviano Canuto dos Santos Filho

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz (Coordenador)

FICHA CATALOGRÁFICA

Soto B., Fernando

Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporativismo/Fernando Soto B. - Campinas: UNICAMP/IE, 1993.

48 p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 14)

1. Neocorporativismo. 2. Complexo florestal. 3. Papel e celulose. I. Título. II. Série.

INSTITUTO DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Comissão de Publicações
Caixa Postal 6135
13081-970 Campinas (SP)

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 acadêmicos. Em suma, esse Complexo destaca-se como exemplo amplamente reconhecido de dinamismo econômico, e de ótimas relações com o Governo.

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 milhão de hectares. 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 de papel, como de 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, que 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, e embora não se negue 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, 1990) enfrenta as dificuldades próprias de tentar explicar a mudança estrutural numa indústria considerada no mundo tecnologicamente madura, e em consequência, 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.

(c) Uma outra abordagem 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

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

sentido de determinação; o Estado provoca determinados comportamentos na tomada de decisões privadas.

(d) Uma última abordagem enfatiza o papel cumprido pelos principais empresários do Complexo (Feffer, 1991). A história do Complexo, nesta 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 à 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 a partir de 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.

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 a 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 o Estado com suas políticas públicas. Daí resulta uma interpretação segundo a qual a estrutura e dinâmica do Complexo Florestal são, em boa medida, o resultado histórico de um processo de acordo² de interesses entre grupos privados e as agências governamentais, em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES).

A novidade do assunto exige que sejam feitos alguns esclarecimentos em relação a como o tema é comumente abordado coloquialmente e na literatura brasileira e,³ para evitar confusões com as noções de corporativismo e lobby.

O termo clássico corporativismo possui forte conotação ideológica e um tom conservador e autoritário. Carrega por isso um referencial historicamente datado, relacionado com 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.⁴

Também o uso coloquial do termo corporativismo é um complicador adicional. Jornalistas, analistas e público em geral utilizam-no para fazer referência ao que

- (2) O autor utilizou o termo original em espanhol "concertación", considerando que não há termo equivalente exato em português.
- (3) Exceção feita a trabalhos recentes que utilizam a nova abordagem neocorporatista: Graziano da Silva J. (1992); Santos, N. (1992); Belik, W. (1992).
- (4) 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).

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).⁵

Conclui-se que o termo corporativista é inadequado para caracterizar um fenômeno novo como o aqui estudado.

Os autores que escrevem em inglês e em espanhol têm conseguido em boa medida resolver o problema com a utilização dos termos corporatismo e corporatism, relativamente livres das implicações pejorativas que identificáveis com corporativismo. Ainda assim, para não deixar dúvidas e marcar as diferenças do novo enfoque, são utilizadas também as expressões novo corporatismo ou neocorporatismo.

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 sociedade⁶. 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).

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

(6) Moyano (1988:187/89) cita autores franceses, italianos e portugueses, sugerindo-se 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 (1973:101-109) chama de corporativismo tradicional⁷ e de novo corporativismo. Este último surge a partir de mudanças no desenvolvimento das sociedades capitalistas, particularmente quanto ao papel do Estado moderno que deve expandir suas tarefas regulatórias e integrativas como garantia indispensável para a continuidade do processo de acumulação de capital⁸.

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, por concordarmos que sua utilização envolve não apenas uma questão semântica, mas estabelece um novo conceito nas ciências sociais.

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 intercâmbio político neocorporativista 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 a favoreçam; no sentido inverso, as autoridades

-
- (7) O corporativismo tradicional se caracteriza por: cooptação de líderes; compartimentalização 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 alocação 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 antecipatória (op. cit., p. 101).
- (8) Segundo esse autor são duas as razões básicas para explicar o trânsito 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 deferida, que somente poderia ser provida consensualmente por representações monopólicas singulares e hierarquicamente ordenadas.

governamentais procuram influenciar na articulação dos interesses privados. Ambos os sentidos convergem para constituir 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 filiados. 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*.⁹ Assim, a noção de *lobby* será aqui utilizada com a ressalva de que se refere somente a um dos lados do processo de intercâmbio político, sendo insuficiente para dar conta do relacionamento entre interesses privados e o Estado.

O recorte do objeto de estudo impôs uma série de limitações que resultaram em não abordar questões fundamentais, que mereceriam um tratamento mais acurado que o dispensado neste trabalho. Entre essas, vale a pena destacar:

(a) O papel das organizações dos trabalhadores, suas relações com as organizações empresariais e com o Estado. Aprofundar esse tema 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.

(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

(9) Estes são exercidos por indefinidos e múltiplos grupos de pressão entre os quais os fundamentais são as empresas individualmente consideradas. A questão fundamental, nessa perspectiva, são as relações entre a empresa e o Estado, que segundo o referencial pluralista, podem ser consideradas e tratadas como grupos de pressão.

fundamental. A crise das finanças públicas e as mais recentes tendências de reestruturação dos mercados de papel e celulose em nível mundial despertam sérias dúvidas sobre o futuro da competitividade internacional do Complexo.

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

(d) O Complexo Agroindustrial como uma unidade de análise que contribuiria para endogeneizar a ação dos agentes sociais, inclusive o Estado, nos estudos sobre a dinâmica econômica e sua dimensão política, analisada principalmente através do processo de tomada de decisão capitalista, avaliando seu grau de autonomia, e os níveis onde os capitalistas tomam suas decisões¹⁰.

I. CONFIGURAÇÃO DA INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE.

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. Nos anos 80, esse processo de diferenciação de mercados aprofundou-se, amadurecendo o perfil produtivo do Complexo Florestal.

(10) GRAZIANO DA SILVA desenvolve estatística no trabalho: Complexos Agroindustriais e outros complexos. Instituto de Economia, UNICAMP, 1992, mimeo.

Como se pode ver pela tabela 1, os segmentos de embalagem e de imprimir e escrever concentraram 79% da produção em 1990.

O segmento de embalagens utiliza em maior medida celulose de fibra longa e aparas de papel. 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.

Tabela 1

Principais Segmentos do Mercado de Papéis. (1000t)

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

Fonte: ANFPC Relatório Est. 1990.

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

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 associado ao de imprimir e escrever. Dois grupos empresariais (Suzano e Ripasa) concentram a metade da produção. Sua diversificação mostra uma tendência a 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 weighth coated", *offset*, etc.

Tabela 2
Produção de papel dos líderes empresariais
por segmento de mercado. 1990 (%)

SEGMENTOS DO COMPLEXO	IMPRIM. ESCRREV.	EMBALAG.	FINS SANITAR.	CARTÕES CARTOLI.	ESPEC.	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	19,4	-	2,1	28,2	-	9,3
Simão	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: ANFPC Relatório Estatístico 1990.

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 maior quantidade de empresas (a maioria das 191 empresas do segmento que inclui a fabricação de pastas), mas 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 até a fabricação de celulose de fibra longa e fibra curta¹¹, 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 13^o maior grupo privado do País, e o 71^o 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 produção de celulose de fibra curta. Vale destacar as ampliações realizadas pelos grupos Suzano (projeto Bahia-Sul) e Aracruz. Esses dois grupos, mais a Klabin, concentravam, em 1990, 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 maior desconcentração geográfica.

(11) O grupo Klabin adquiriu do BNDES, em 1982, o controle acionário da empresa Riocell (antiga Borregard) entrando no mercado da celulose de fibra curta.

Tabela 3
Produção de celulose dos líderes
empresariais. 1990.

PASTAS QUÍMICAS E SEMIQUÍMICAS

SEGMENTOS DO COMPLEXO	FIBRA CURTA		FIBRA LONGA		TOTAL	
	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
Simão	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.

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 que controlavam 55% da produção em 1981, passaram a deter a 62% da capacidade total em 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 aumentará em 1,8 vez (de 5.320 a 8.431 t/dia). Dessa ampliação, 87% localizam-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 provêm de duas empresas entrantes no Complexo. A empresa Inpacel do grupo financeiro Bamerindus (400 t/dia PR) e a Celpav do grupo empresarial Votorantin (800 t/dia SP).

Tabela 4
Evolução da capacidade de produção nos líderes empresariais do Complexo Florestal. 1982-1991 (1000 t)

SEGMENTOS DO COMPLEXO	CELULOSE		PAPEL	IND. 1971=100		PAPEL
	FL	FC		CFL	CFC	
Integrada						
Klabin	1359	1290	2682	158	133	147
Suzano	-	2720*	2135*	-	302	229
Simão	-	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						
Papirus	-	-	310	-	-	150
Pirahy	-	-	169	-	-	112
Sta Therezinha	-	-	273	-	-	153
Não-Integrada						
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.

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 anos 60 e 70 com o amparo dos incentivos fiscais, e haver 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 (Inpacel-PR), confiscada pela União durante a segunda guerra mundial¹². O grupo Votorantin adquiriu, em 1988, o controle acionário da Cia Guataparã de Celulose e Papel (Celpag-SP), em leilão

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

promovido pelo BNDES¹³. Cada um desses grupos planejou investir cerca de US\$ 600 milhões nos empreendimentos.

Tabela 5
Área total reflorestada com eucalipto até 1990 e participação dos líderes empresariais (1000 ha)

LÍDERES EMPRESARIAIS	ÁREA REFLOREST	RELAÇÃO (%)
Integrada.....	36849,6
Klabin	107	14,4
Suzano	146	19,7
Simão	35	4,7
Ripasa	40	5,4
Champion	40	5,4
Não-Integrada (c) ...	26535,6
Aracruz	130	17,5
Cenibra	85	11,4
Monte Dourado	50	6,7
Subtotal.....	63385,2
Outros.....	11014,8
Total.....	743100,0

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. O reflorestamento com eucalipto, tanto novos plantios como fundamentalmente reformas¹⁴, aumentou 1,8 vez em

(13) VOTORANTIN iniciou investimentos para operar a Guataparã em 1990. Gazeta Mercantil, 18/11/1988.

(14) Refere-se a reflorestamento adquiridos de terceiros e reformados para aumentar a produtividade.

relação à década anterior (de 230 para 477 milhares de ha). Até 1990 a indústria constituiu uma área total reflorestada de 1.359.490 ha, 60% da qual com eucalipto.

Como mostra a tabela 5, os líderes empresariais do Complexo concentraram 85% da área total reflorestada com eucalipto até 1990 (633.000 ha). Finalmente, o controle do segmento produtor de celulose sobre as suas fontes de matéria-prima alcança 72% de suas necessidades totais em 1989. Sobre o restante de sua demanda (38%), as empresas ainda mantêm diversos graus de controle através de distintas modalidades de fomento florestal.

II. PADRÃO DE RELACIONAMENTO HISTÓRICO ENTRE A ORGANIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES PRIVADOS E O ESTADO

O padrão corporatista que caracteriza as formas de relacionamento entre a representação dos interesses do Complexo Florestal e o Estado é analisado em duas fases: uma primeira até o golpe militar de 1964, utilizando a tipologia de Schmitter (1974), como corporatismo estatal e que no texto será indistintamente identificado como corporatismo tradicional¹⁵; a segunda fase inicia-se na segunda metade dos anos sessenta e se estende até hoje, predominando um padrão tipicamente neocorporatista. A transição do modelo típico do corporatismo tradicional ao neocorporatismo 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

(15) Será utilizado o conceito de corporatismo estatal, usado por P.C. Schmitter, depois de ter estudado de 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 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.

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 tem início 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 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 a elaboração e implementação das políticas públicas. Esse padrão é reforçado na crise da década de oitenta, Relatório da Gazeta Mercan, durante a qual o sistema de representação de interesses do complexo configurou 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.

II.1 O corporativismo tradicional e a configuração inicial da indústria de papel no Brasil.

Uma característica histórica essencial do sistema de representação de interesses da indústria de papel é que a sua principal associação econômica - o Centro dos Fabricantes de Papel (CFP) - assumiu desde seu nascimento (1919) 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 o monopólio com nenhuma outra, sendo também reconhecida desde seu nascimento pelo Estado como interlocutor válido para a negociação de políticas públicas.

A fundação da CFP foi originalmente motivada pela defesa da peculiaridade da fabricação de papel e pela reivindicação do protecionismo estatal, num contexto de forte disputa com setores importadores e com a indústria gráfica. O CFP, legitimando em

caráter nacional as pressões exercidas pelo grupo de maiores empresas da indústria, logrou rapidamente importantes conquistas no relacionamento com o Estado: um aumento de tarifas sobre importação de papéis em 1919¹⁶; a aprovação pelo Congresso Nacional em 1925 de uma lei geral regulamentando as importações; e a repressão ao contrabando de papéis¹⁷. Estas são evidências de que essa organização passou a participar em decisões de política desde sua origem.

Em 1931, no primeiro Governo de Getúlio Vargas, foi decretada a primeira lei de sindicalização das classes patronais e operárias, contendo as principais linhas de uma política corporatista. Com essa política, o Estado patrocinou, criou e deu suporte a um novo sistema de representação dos interesses dos distintos segmentos da sociedade sob seu total controle (Schmitter, 1971:380). No período 1931-1943, ocorreram alguns ajustes e o aperfeiçoamento do sistema corporatista autoritário, que culminou com a “Consolidação das Leis do Trabalho” (CLT): uma coleção de leis que instituiu de forma definitiva a formação de um sistema oficial de representação de interesses e regulamentou as formas de tratar os conflitos surgidos na relação capital-trabalho.

Para os empresários, ao contrário dos trabalhadores, esse sistema oferecia mais recompensas do que sanções; no entanto houve durante todo o período uma forte resistência de sua parte à reforma sindical, na defesa do direito de representação das organizações pré-existentes (Carone, 1977:226-272). Dois acontecimentos na primeira metade dos anos 30 podem testemunhar o rápido ajuste da indústria de papel ao novo sistema sindical, aproveitando as suas vantagens em benefício direto dos principais fabricantes de papel. No primeiro caso, os empresários de papel conseguiram erguer uma

(16) A lei orçamentária de 1919 aumentou 200% a tarifa sobre a importação de papelão. Este fato é considerado um caso único no qual o Poder Legislativo manteve o aumento de uma tarifa particular, reagindo em contrário 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).

(17) 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.

barreira à entrada à indústria de caráter institucional, o que até então era inédito. A indústria de papel foi uma das poucas que conseguiu uma proibição governamental às importações de máquinas para a instalação de novos fabricantes entre 1931 e 1937 (Dean, 1986:212-219)¹⁸.

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 se viam assim esvaziadas de conteúdo. O Estado minou essa resistência e acelerou o processo ao outorgar representação aos sindicatos na Assembléia Nacional Constituinte de 1933. 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 indústria¹⁹. Nesse mesmo ano, Lafer foi um dos deputados eleitos como representante dos empregadores na Assembléia Nacional (Carone, 1987:562-566). 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.

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 filiação²⁰. Os empresários da

(18) 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 consequência real de possíveis investimentos realizados na década anterior.

(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) O caso mais ilustrativo é o da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP - que agrupa sindicatos

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.

Apesar de que as origens da fabricação nacional de papel remontam ao final do século passado, é ao amparo do corporativismo autoritário dos anos 30 que se consolida uma base empresarial nacional. Deve sublinhar-se que três dos quatro atuais grupos empresariais líderes da indústria integrada de celulose e papel consolidam-se nesse período: Klabin, Suzano e Simão.

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 60²¹. Um estudioso do processo de industrialização no Estado de São Paulo relata que no início dos anos 30: "...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"²², o grupo paulista Klabin compra do Banco do Estado do Paraná a fazenda Monte Alegre (143.000 ha de floresta nativa de

patronais) e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP - que agrupa empresas).

(21) Como político, foi deputado de 1934 a 1962; 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. Como empresário, um dos principais proprietários e executivos do grupo Klabin, junto com Wolff Klabin, até sua morte em 1965.

(22) KLABIN: a prudência fez um império. Revista Exame. São Paulo, nº 72, agosto de 1973, p. 53.

pinheiro do Paraná), e monta uma indústria que produziria papel de imprensa, depois da segunda guerra mundial²³.

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)²⁴. O grupo assumiu desde então a liderança empresarial da indústria, posição que mantém até hoje.

Em 1964, com a instauração de outro regime autoritário no país, começam a ocorrer mudanças no padrão corporatista, tanto no seu sistema de representação de interesses como no processo de tomada de decisões e formulação das políticas públicas. 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. O sistema sindical de representação de interesses de caráter classista se esvazia; mas embora em crise desde então, conserva muitos dos seus rasgos até hoje; e convive com um novo padrão corporatista de caráter setorial que se torna predominante a partir da década de 60.

No início dos anos 60 consolida-se a indústria do papel, mas os seus interesses e os interesses agrários ligados à atividade florestal achavam-se muito pouco

(23) 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 do Paraná, visitou Monte Alegre e inspecionou o prosseguimento das obras da indústria..."

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

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.

II.2. O neocorporatismo: a passagem da indústria do papel ao Complexo Florestal.

O Complexo Florestal é o resultado histórico de uma determinada forma de articulação entre interesses industriais e agrários (florestais), de como constituiu-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. O estabelecimento desse Complexo obedeceu a diferentes ordens de motivos. 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 emanados de agências governamentais, seja para designar beneficiários das políticas seja para delimitar a abrangência de mecanismos de regulação pública. Assim, a configuração do Complexo Florestal é o resultado histórico de dois processos simultâneos: a formação da sua base florestal (integração floresta-indústria) e a expansão de sua capacidade industrial.

II.2.1. A integração florestal da indústria do papel auto-organização e políticas públicas.

O padrão neocorporatista e a formação oligopólica dos mercados permitiram que os interesses industriais conseguissem subordinar com relativa facilidade os interesses agrários.

No processo de formação da base florestal são identificados três momentos fundamentais:

(a) Um primeiro, entre 1964 e 1974, quando se configura uma nova modalidade de articulação entre interesses privados, segundo a qual os interesses industriais subordinam totalmente os agrários. Nela, a Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (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. Em 1966 promulgou-se a lei 5.106 que regulamentou os incentivos fiscais ao reflorestamento contemplados no código florestal (lei 4.371) de 1965. Essa lei oferecia como principal vantagem 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. O principal resultado da lei 5.106 foi provocar uma corrida desenfreada do meio empresarial para as atividades de reflorestamento. Nesse movimento, os propósitos especulativos (que visavam apenas recuperar parcelas do imposto de renda) predominaram em relação a propósitos de caráter produtivo. É também neste período que cumpre um papel fundamental 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. 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. A evidência de que se podia produzir celulose de eucalipto datava de 40 anos atrás; de fato, ela era usada 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; (b) na parte industrial, a realização de alterações importantes na técnica de refino (processo de desagregação das fibras da madeira), e na formação de tramas de fibra curta mais resistentes.

(b) No segundo período, entre 1974 e 1980, os interesses industriais são predominantes e a política pública (incentivos fiscais) promove a implantação de florestas diretamente por parte das empresas industriais. Adicionalmente, permite que estas

últimas adquiram, em condições 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"²⁵.

(c) Finalmente, no período que vai de 1980 até 1991, as empresas líderes do complexo já integradas (floresta-indústria) reformam tecnicamente as florestas adquiridas de terceiros. 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) e o desenvolvimento tecnológico da base florestal passa a ser um dos principais fatores de concorrência entre as empresas.

Como um dos principais resultados do padrão neocorporatista, as empresas integradas passaram a adquirir florestas implantadas com incentivos fiscais por terceiros, principalmente no Estado de São Paulo. Esse processo de aquisições, iniciado em 1975/76, responde por uma proporção expressiva das reservas florestais que possuem as empresas líderes. 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. Foram resultado das práticas neocorporatistas: (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* (autorizadas unicamente a partir de julho de 1991); (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; (b) a operação dos mercados dos diversos títulos derivados do tipo de investidor característico

(25) 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, sem dúvida, é um dos fatores fundamentais na interpretação do processo de formação da base florestal da indústria.

nas Sociedades em Conta de Participação - SCP (cartas de recompra, cartas-consulta do IBDF, Certificado de Participação em Reflorestamento - CPR, Certificado de Investimento - CI); (c) o controle sobre os preços da terra: as florestas incentivadas ficavam por Lei mais de 20 anos comprometidas com essa utilização.

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 80²⁶; 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.

II.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 constituição do Complexo Florestal.

No início dos anos 70, num contexto de preocupação com o setor externo, o CDI-MIC decidiu (Resolução 11/1972) elevar as escalas mínimas de produção exigidas nos projetos de produção de celulose e papel. A escala mínima para a produção de celulose

(26) Os baixos custos da madeira explicam boa parte da enorme lucratividade dos empreendimentos industriais, e das vantagens competitivas do setor a nível internacional. 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.

foi para 1.000 t/dia e para a produção de papéis de imprensa e de embalagens 300 e 200 t/dia²⁷. O estabelecimento de escalas mínimas de produção é um caso, entre outros, que ilustra bem a existência da autonomia relativa do Estado, o fato de que este também possui interesses próprios, que se manifestam na capacidade de impor determinadas medidas de política por cima dos interesses privados organizados. Na elaboração dessa medida não somente não houve nenhum tipo de participação da representação dos interesses privados (ANFPC), como foi decidida e mantida à sua revelia, dado que as empresas tinham a entrada de grandes grupos internacionais com apoio oficial.

No contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) foi elaborado o I Programa Nacional de Papel e Celulose (I PNPC), contendo: um “pacote” de políticas agrícolas e industriais articuladas a uma política de financiamento com medidas de fomento às exportações; medidas para o fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais com uma política de atração de capital externo. São três os aspectos do I PNPC que merecem 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 a concessão de benefícios públicos ao seu cumprimento;
- (c) o papel essencial cumprido pelo sistema BNDES, através das políticas de financiamento subsidiado ao investimento privado²⁸ e de participação acionária direta em projetos²⁹.

(27) Há indicações suficientes para concluir que a motivação fundamental dessa política foi gerar as condições propícias à criação de um segmento exportador de celulose e fibra curta, inclusive com uma importante participação prevista de capital externo.

(28) O BNDES teve uma política de financiamento subsidiado (correção moentária parcial) que beneficiou os principais grupos empresariais do Complexo. O plano de ação do BNDES nos anos 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). 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

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.

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 utilizados 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 desta 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 do Estado para influir na articulação dos interesses empresariais e contar com a 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, substituindo inclusive aquele que teoricamente seria um dos principais resultados do processo de concorrência nos mercados, que fica assim na dependência de políticas públicas e, por sua vez, com possibilidade de nelas influir nelas através de processos de intercâmbio.

os mutuários, resultado da somatória dos benefícios recebidos até 1987 através de múltiplos mecanismos (correção monetária parcial, refinanciamentos).

- (29) A participação acionária do BNDES nos projetos obedeceu uma 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.

As evidências sugerem a existência de um processo de verdadeira orquestração entre interesses privados. Uma consequência importante disso é que os interesses empresariais individuais podem ser em alguma medida moldados e subordinados a um interesse de caráter coletivo, o interesse da organização que os representa num espaço (do complexo florestal) onde se realiza a interação entre interesses privados e públicos. De fato, 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 na 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; (c) nos programas de investimentos para expansão de capacidade por parte das empresas em determinados segmentos de mercado.

A orquestração de interesses privados conforma um processo único com a gestão das políticas públicas, as quais possuem uma incidência crucial na configuração estrutural e dinâmica econômica do Complexo. A influência decisiva das políticas públicas pôde ser evidenciada, por exemplo, no processo de integração vertical da indústria de celulose e papel.

Entre os principais fatores indutores de processos de integração vertical na indústria estão o tipo de produto final e vantagens de custos derivadas de escalas técnicas de produção. Eles devem, porém, 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 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.³⁰

(30) Como ilustração vamos citar o caso da integração vertical do grupo empresarial Simão, que ocupa o

Entre os principais resultados do processo de intercâmbio político estabelecido entre o sistema de representação de interesses e o Estado destacam-se: (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 resultado de como se articulam verdadeiros “pacotes” de políticas públicas com uma lógica comum; (d) o amadurecimento do exercício dos *acordos* de políticas entre a ANFPC e órgãos governamentais, configurando “governos de interesse privado”.

A criação de um novo segmento de produção de celulose de mercado pode ser ilustrado sumariamente com alguns indicadores:

- (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 80, de mais de 3.000 t/dia.
- (b) Em 1990 as quatro empresas que integram o segmento (Aracruz, Cenibra, Riocell e Monte Dourado) possuíam 352.000 ha de florestas próprias;
- (c) As exportações de celulose de fibra curta, que em 1976 eram de 100 mil toneladas/ano, em 1990 passaram a quase 1 milhão de t;

terceiro lugar em volume de produção no Complexo. José Carlos Leone elaborou um dos primeiros projetos de expansão industrial do grupo Simão no final dos 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 aprecio 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... O funcionário do BNDES que fez essa vistoria é hoje um alto executivo do Grupo Simão..." Leone esclarece que posteriormente o BNDES exigiu da empresa que tivesse pelo menos a metade dos seus requerimentos de madeira em plantações próprias

- (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 período.

A expansão 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 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). Deste total, 78% são propriedade dos grupos empresariais nacionais, 36% dos quais correspondem ao grupo Klabin. Outros 22% da capacidade instalada são de propriedade de três empresas subsidiárias de grandes empresas internacionais do setor (Champion, Manville e Rigesa).

II.3. Consolidação das práticas mesocorporatistas no Complexo Florestal

O padrão de relacionamento neocorporatista que se configurou durante os anos 70 logrou 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. A crise econômica enfraqueceu de fato certas funções do Estado. Também aguçou os conflitos entre grupos de interesses privados dentro do Complexo³¹ e aumentou as tensões entre estes e o Estado. Dessa forma, colocou à prova o sistema de representação de interesses, que no entanto reafirmou-se em suas características fundamentais. Esse bom relacionamento entre a representação dos interesses privados e o Estado manteve-se no mesmo nível da década anterior.

A principal evidência que o padrão neocorporatista fortaleceu-se durante os anos 80 está na formação de verdadeiros **Governos de Interesse Privado (GIP)**, uma das modalidades predominantes de interação entre as organizações de interesses e as agências governamentais em áreas de políticas específicas.

A ANFPC transformou-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 não quer dizer que o papel do Estado seja esvaziado pela operação dos GIP, mas sim que este reconhece os altos custos derivados de tentar impor sua autoridade em organizações que não pode controlar diretamente.

(31) 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 representação, os grupos de interesses tiveram o cuidado de não colocar em risco o sistema anteriormente estabelecido, tanto no que diz respeito às formas de intermediação de interesses, como dos acordos de políticas com o Estado.

A formação de um GIP no Complexo Florestal é um bom exemplo do comportamento de organizações de interesse (ANFPC) como agentes transformadores do interesse individual e com grande influência nas decisões econômicas empresariais. É uma amostra de como os acordos entre grupos ou entre grupos e o Estado dependem cada vez mais da auto-regulação dos grupos de interesse.

Tabela 6
Evolução dos preços da
celulose de fibra curta
branqueada.
1980-1990 (média anual US\$)

ANO	Mercado Nacional(A)	Mercado Europeu(B)*	Relacao (A/B) %
1980	274	458	53,9
1981	356	458	70,1
1982	376	378	88,9
1983	269	341	79,5
1984	248	412	54,1
1985	246	300	71,9
1986	245	415	54,4
1987	258	568	45,0
1988	426	638	61,8
1989	416	708	54,2
1990	450	611	74,4

* Preço FOB
 Fonte: ABECEL, setembro 1991.

Nos anos 80, abriu-se uma brecha significativa entre os preços internos e internacionais da celulose, em detrimento dos primeiros, repercutindo nos níveis de demanda e abastecimento do mercado interno. Nessa situação, os interesses envolvidos foram: (a) os do Estado, interessado em manter os preços da celulose baixos; (b) os das indústrias produtoras de papel, no sentido de manter tanto quanto possível preços baixos para celulose e obrigar o segmento produtor de celulose de mercado a manter ou aumentar seus níveis de fornecimento ao mercado interno; (c) os dos empresários produtores de celulose de mercado, os únicos interessados em 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 filiadas simultaneamente à ANFPC e à Associação de Exportadores de Celulose (ABECEL).

Conforme a melhor tradição da década de setenta, a primeira reação da ANFPC foi tentar impedir as exportações de celulose de fibra curta branqueada, utilizando para esse fim sua influência junto ao Governo. Os fabricantes de celulose de mercado conseguiram fazer fracassar a tentativa da ANFPC de alcançar uma proibição total das exportações, porém não conseguiram evitar que o Governo impusesse severas limitações às exportações de celulose, e ainda mais, que delegasse à ANFPC autoridade para participar diretamente na execução dessas medidas restritivas. 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 a cada guia de exportação de celulose a ANFPC, de cujo parecer dependia a aprovação governamental. Embora tenham sido eliminadas as restrições às exportações de celulose em 1981, a ANFPC manteve sob ameaça os produtores de celulose de mercado, alegando conseguir impô-las novamente se as empresas desse segmento não admitissem negociar um sistema de quotas para abastecer o mercado interno.

A partir de 1982, houve uma mudança na forma de resolução do conflito de interesses sobre o destino da produção nacional de celulose. O conflito passa a ser administrado pela 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. Entre a ANFPC e a ABECEL deram-se as mais intensas negociações sobre os preços da celulose. Nos momentos em 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 ABECEL não conseguia

mercados. É interessante observar como, ainda que sem a presença ostensiva do Estado no controle de preços, a ANFPC conseguiu segurá-los após a liberação, o que pode ser explicado pelo seu caráter de GIP: como tal, recebe delegação da autoridade pública para acionar o poder de retaliação do Estado, mantendo assim sob ameaça constante os membros que não se submetam ao cumprimento dos acordos por ela firmados. A principal ameaça utilizada para controlar o comportamento de alguns grupos de interesse é a de retorno do controle oficial de preços. No entanto, as possibilidades de influir na capacidade de retaliação do Estado é bem maior e compreende corte de créditos, aumento da alíquota do IPI, suspensão de concorrência, eliminação de barreira alfandegária, fortalecimento de concorrentes e até o anúncio de uma investigação do imposto de renda.

III. CONCLUSÕES.

Um dos objetivos deste trabalho foi extrair de alguns dos principais autores neocorporatistas elementos que contribuíssem para uma melhor compreensão da operacionalização das políticas públicas nas sociedades capitalistas contemporâneas. Utilizou-se uma definição do corporatismo como um processo sócio-político no qual organizações de representação de interesses se engajam num intercâmbio com agências governamentais, envolvendo-as 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 por 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 situamos a noção de Complexo como o resultado histórico de um acordo de interesses entre organizações de interesses privados e instituições públicas. Os setores (leia-se Complexos) viriam a ser uma das “arenas de decisão” capitalista, na qual são gestadas as políticas públicas.

Chamamos a atenção para o fato que nem todos os setores (complexos) estão regulados apenas por mecanismos de preços e trocas voluntárias. Ao contrário, verifica-se a existência de múltiplos mecanismos de acordos ou arranjos entre interesses privados e o Estado com o propósito de regular transações e trocas. Entre esses mecanismos destacam-se as associações de representação de interesses que, através de delegação da autoridade do Estado, alcançam funções de política pública, passando a participar diretamente da administração das políticas, constituindo-se em Governos de Interesses Privados (GIP), um tipo de governança setorial privada sancionada publicamente.

Os fatores que favorecem a emergência e persistência dos arranjos corporatistas a nível setorial são proliferação de organizações privadas e públicas, a multiplicidade de interesses causada pelos processos de diferenciação econômica e social, os problemas de governabilidade nas sociedades modernas. De outro lado, 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; o âmbito subordinado da política agrícola. É por isso que em alguns ramos da agricultura verifica-se, ainda hoje, a convivência de manifestações do corporativismo tradicional com arranjos tipicamente neocorporatistas. Procurou-se mostrar como a constituição da indústria do papel e sua transformação no Complexo Florestal no Brasil pode ser interpretada como resultado histórico de um padrão corporatista de relacionamento entre interesses privados e o Estado. Esse trânsito da indústria do papel ao Complexo Florestal corresponde à passagem do corporativismo tradicional ao neocorporativismo, com mudanças nas formas de gestão das políticas públicas.

O padrão do corporatismo tradicional, caracterizado por um sistema de representação de interesses tutelado pelo Estado, contribuiu para entender a constituição da indústria do papel. Esse padrão, predominante até os anos 60, foi decisivo na formação dos grupos empresariais líderes, como ocorreu, por exemplo, com o grupo Klabin, até hoje o principal grupo empresarial do Complexo Florestal. As decisões empresariais cruciais do grupo Klabin foram em boa medida provocadas pelo Estado e podem ser interpretadas 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. O atual e o Complexo Florestal é um resultado desse novo padrão, tendo sido 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 (de baixo) é ilustrado no processo de formação da base florestal; e o papel das políticas públicas (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.

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 de papel.

As principais conclusões do trabalho são a seguir arroladas:

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 acordo 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 empresariais e a elaboração e implementação de políticas públicas.

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 intercâmbio político com agências governamentais, a ANFPC teve como principal propósito, alcançado com êxito, promover políticas públicas que criassem barreiras institucionais à entrada no Complexo Florestal. Esse processo 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 alcançar êxito na execução de determinadas políticas, utilizando a ANFPC como garantia de seu cumprimento. Em suma, as responsabilidades na elaboração e execução das políticas públicas passam a ser compartilhadas entre o Estado e essa organização de interesses privados.

Porém, no caso estudado o neocorporatismo (representado pelo associativismo econômico) não substituiu totalmente o corporatismo tradicional (representado ainda hoje pelo sindicalismo patronal); ambos convivem até hoje, sob predomínio do primeiro. À 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, e as primeiras organizações empresariais e se ensaiaram os primeiros passos, com apoio do Estado, em direção à indústria de papel. Num segundo momento, configurou-se e passou a predominar um padrão neocorporatista, em cujo contexto foi

criado o Complexo Florestal. A passagem do corporativismo tradicional ao neocorporativismo marcou o trânsito de uma indústria de papel ao hoje Complexo Florestal.

A constituição desse Complexo foi resultado de um duplo movimento. De um lado, da evolução dos arranjos organizativos, constituindo-se um espaço no qual os grupos econômicos líderes orquestraram seus interesses, utilizando 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 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 de percepções e decisões dos diversos atores sociais que nele participam.

O Complexo Florestal reúne uma série de características favoráveis ao aparecimento e persistência do corporativismo: (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, oferecendo um ambiente propício para o desenvolvimento de arranjos corporativistas 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;

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, influenciando na gestão das políticas de incentivos fiscais ao reflorestamento e usando seu poder oligopsônico no mercado da madeira, conseguiram apropriar-se de

terras e florestas homogêneas implantadas por reflorestadores independentes. Esse processo 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, que não se repetiu nem em outras áreas de política e nem em outros momentos desse mesmo processo.

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 sequer negociar preços mínimos para a madeira (sua principal reivindicação) com a ANFPC. No entanto, articularam, ainda que de forma subordinada, seus interesses particulares no interior do Complexo, em função de um interesse maior: a defesa da manutenção da política de incentivos fiscais ao reflorestamento.

Ao lado dessa política pública, fundamental no estabelecimento do Complexo Florestal, por permitir a articulação de interesses florestais e industriais, outra pode ser apontada: o financiamento subsidiado às unidades de processamento industrial, que possibilitou significativas ampliações de capacidades industriais. Um exemplo de como esse “pacote” de políticas contribuiu para a constituição e configuração atual do complexo florestal foi sua influência decisiva na opção 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 as políticas (incentivos fiscais e financiamento subsidiado) exigiram e possibilitaram a integração da indústria com as atividades florestais como 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 só foram superadas por poucos grandes grupos econômicos (Votorantin, Bamerindus) no final dos anos 80. Contudo, esses entrantes também implantaram suas próprias florestas com incentivos fiscais nos 70 e receberam 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 mantém a liderança no Complexo.

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 a análise das políticas públicas. Essa conclusão deriva de 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 exclusivamente 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 países de origem e cuja 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 ocorrendo na reestruturação do segmento produtor de papéis de imprimir e escrever. Mas, considerar o progresso técnico ou as formas de concorrência como os elementos principais da dinâmica econômica é, insuficiente no caso do Complexo Florestal. Da mesma forma, uma análise exclusiva das políticas públicas, teria também o mesmo resultado.

As políticas de incentivo ao reflorestamento e de financiamento industrial subsidiado responderam a uma lógica comum de promover no país um setor produtor de papel e celulose. Não são, portanto, um resultado mecânico ou uma imposição das organizações de representação dos interesses empresariais, mas podem ser analisadas como uma amostra do exercício da “autonomia relativa” do Estado. Também não foram o resultado exclusivo de uma intenção deliberada e planejada do Estado (um Estado totalmente autônomo, acima dos interesses dos grupos sociais). 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.

O segmento do Complexo produtor de celulose de mercado surgiu à margem do relacionamento mesocorporatista entre o Estado e a ANFPC, 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, que passariam a receber 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.

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, além de exercer 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), obrigando seus filiados a aceitar os acordos por ela negociados.

A capacidade de auto-regulação da ANFPC ficou evidente ao conseguir manter, ao contrário do que seria uma tendência natural na crise, 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 as empresas que não aceitassem cumprir a parte que lhes correspondia nos acordos por ela acertados.

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 obteria financiamento público. Assim como esse exemplo, existem vários outros acordos entre firmas referentes a expansões produtivas ou a distribuição de segmentos de mercado, que impunham limites ao grau de individualidade e de autonomia com 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.

O processo de abertura democrática ampliou ainda mais a importância estratégica do papel como meio de propaganda política, contribuindo 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 para os acordos políticos 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 das eleições. Costurou-se assim uma trama de compromissos

assumisse funções de política pública (respaldada pela coerção do Estado), obrigando seus filiados a aceitar os acordos por ela negociados.

A capacidade de auto-regulação da ANFPC ficou evidente ao conseguir manter, ao contrário do que seria uma tendência natural na crise, 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 as empresas que não aceitassem cumprir a parte que lhes correspondia nos acordos por ela acertados.

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 obteria financiamento público. Assim como esse exemplo, existem vários outros acordos entre firmas referentes a expansões produtivas ou a distribuição de segmentos de mercado, que impunham limites ao grau de individualidade e de autonomia com 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.

O processo de abertura democrática ampliou ainda mais a importância estratégica do papel como meio de propaganda política, contribuindo 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 para os acordos políticos 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 das eleições. Costurou-se assim uma trama de compromissos

políticos que são administrados em conjunto pelas organizações de interesses do Complexo.

O padrão neocorporatista favoreceu também forte tendência à concentração econômica e oligopolização dos mercados de papéis, o que, por sua vez, reforça o 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 eram 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 de papéis.

Adicionalmente, podem ser observadas tendências recentes a uma maior integração vertical 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 vêm procurando recentemente integrar atividades gráficas e editoriais (casos do grupo Klabin com a empresa Klick Editora, e do grupo Suzano com a empresa Agaprint).

O grau de competitividade internacional apresentado pelo Complexo Florestal, particularmente na produção de celulose de mercado, refletiu os benefícios recebidos das políticas públicas. Os principais fatores de competitividade do Complexo são 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 de se repetirem as maciças transferências de recursos para o âmbito privado, características de décadas anteriores. Por outro lado, internacionalmente 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 vêm 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.

A previsão de uma perda progressiva do grau de competitividade internacional na produção de celulose e papel 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 com condições adversas no mercado interno ou com a provável ameaça da concorrência internacional. Além desse fator, outros têm favorecido a persistência e uma tendência geral ao reforço do padrão corporatista de relacionamento entre os interesses privados e o Estado no âmbito do Complexo Florestal no futuro. Entre esses fatores podem-se citar: a crescente importância econômica e política do papel; a reestruturação interna que está ocorrendo 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.

Todos esses fatores apontam, sem dúvida, 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 acordos de interesses e políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. Departamento de Relações Institucionais - DERIN, (1991). A Participação do Sistema BNDES na Evolução do Setor de Celulose e Papel no Brasil. Rio de Janeiro, dezembro.

BELIK, Walter (1992). Padrão de Financiamento da Indústria Processadora no Brasil. Tese de Doutorado, Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.

CARONE, E. (1977). O Pensamento Industrial no Brasil (1980-1945). Rio de Janeiro-São Paulo, Editora DIFEL.

Centro de Documentação e Memória da Klabin. IKPC, São Paulo, 1991.

CHAUÍ, Marilena. Nós quem, cara pálida? Folha de São Paulo. São Paulo, 19/02/92, p.1-3.

DEAN, W. (1976). A Industrialização de São Paulo. 2ª ed., São Paulo, DIFEL.

FEFFER, Leon. (1991). Depoimentos de Empresários 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.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1992). Complexos Agroindustriais e outros complexos. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.

- KLABIN: a prudência fez um império. Revista Exame. São Paulo, nº 72, agosto de 1973, p. 53.
- LEONE, José Carlos e Associados (1968). Relatório da Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel. Rio de Janeiro.
- MOYANO, E. (1988). La Agricultura, entre el Nuevo y el Viejo Corporativismo. In: PEREZ YRUELA, M. y GINER, S. (Coord.), El Corporativismo en España. Barcelona, Ariel Sociologia, ps. 179-225.
- O Papel do Sul. Gazeta Mercantil, São Paulo, 10/12/91.
- SCHMITTER, P. C. (1971). Interest conflict and political change in Brazil. California, Stanford University Press.
- _____. (1973). The Portugalization of Brazil. In: STEPHAN III, A. Authoritarian Brazil. New Haven.
- _____. (1989). Corporatism is Dead! Long live Corporatism! Government and Oposition. 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 Sisitema 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.

VOTORANTIN iniciou investimentos para operar a Guatapar em 1990. Gazeta Mercantil, São Paulo, 18/11/1988.

ZAEYEN, Adriane. (1986). Estrutura e Desempenho da Industria de Papel e Celulose no Brasil. IEI/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de Mestrado, mimeo.

TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

Fazem parte desta Série:

- n.1 COUTINHO, Maurício. **Marx - reprodução do capital.** jul/91.
- n.2 COSTA, Fernando Nogueira da. **A formação da taxa de juros no Brasil.** set./91.
- n.3 SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos.** out./91.
- n.4 COSTA, Fernando Nogueira da. **Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente.** jan./92.
- n.5 SUZIGAN, Wilson. **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial.** fev./92. 2. ed.
- n.6 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista.** abr./92.
- n.7 POSSAS, Maria Silvia. **Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo.** abr./92.
- n.8 KAGEYAMA, Angela Antonia. **O emprego agrícola em 1985: análise preliminar.** maio/92.
- n.9 POSSAS, Mario Luiz. **Concorrência, Inovação e Complexos Industriais: Algumas Questões Conceituais.** jun./92.
- n.10 MACHADO, João Bosco Mesquita & ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil.** jul/92.
- n.11 COSTA, Fernando Nogueira da. **(Im)Propriedades da moeda.** out./92.
- n.12 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México.** out./92.
- n.13 SUZIGAN, Wilson. **Política comercial e perspectivas da indústria brasileira.** dez./92.