

A Desregulamentação do Setor Sucroalcooleiro¹

Deregulation of the Sugar and Alcohol Sector

GERALDO SANT'ANA DE CAMARGO BARROS²

MÁRCIA AZANHA FERRAZ DIAS DE MORAES³

RESUMO: O objetivo deste artigo é determinar os principais atores e arenas de decisões envolvidas na desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro, utilizando conceitos de Economia Política. A desregulamentação foi conduzida por atores das regiões produtoras do Sudeste e Nordeste (como associações de produtores de cana, sindicatos e associações de produtores de açúcar e álcool e sindicatos de trabalhadores) e por políticos de várias regiões produtoras de cana, cujos interesses conflitantes influenciaram os tomadores de decisão. O CIMA foi a principal arena de decisão. Os principais atores que determinam as políticas públicas para o setor são os congressistas e os governos estaduais e municipais.

PALAVRAS-CHAVE: desregulamentação; setor sucroalcooleiro; trabalhadores; indústria políg.

ABSTRACT: The objective of this article is to determine the most important actors and decisions arenas involved in the deregulation of the Brazilian sugar and alcohol sector, using concepts of Political Economy. The deregulation was conducted by actors from both Southeastern and Northeastern production regions (such as sugar cane farmers' associations, sugar and alcohol producers' unions and associations and workers' unions) and by politicians from several sugarcane production regions, whose conflicting interests influenced the decision makers. CIMA was the main decision arena. The main actors determining public policies for the sector are the congressmen and the State and Municipal governments.

KEYWORDS: deregulation; sugar and alcohol sector; workers; indústria políg.

JEL Classification: L5; L7.

¹ Baseado na tese de doutorado da autora, orientada pelo primeiro autor do trabalho, intitulada "A desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro", defendida no Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP, em dezembro de 1999.

² Professor Titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP. E-mail: geraldo.barros@usp.br.

³ Professora do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP. E-mail: marciaffz@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A questão central deste artigo é identificar as arenas decisórias, os principais atores e seus recursos de poder, que influenciaram o processo recente de desregulamentação da cadeia sucroalcooleira do Brasil. Pretende-se também analisar, a partir do novo ambiente institucional estabelecido, os novos atores e as arenas decisórias que passaram a ser determinantes nas escolhas de políticas referentes ao setor.

Além disso, é feita uma comparação do ambiente desregulamentado com o existente em 1975, época da criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), para se entender a intensidade dos efeitos da desregulamentação sobre um setor que desde os anos 1930 viveu sob a égide do Estado e que agora sente a necessidade de aprender a lidar com as regras impostas pela economia de mercado.

Embora o afastamento do Estado deste setor esteja inserido dentro de um processo mais amplo de liberação da economia brasileira, promovido a partir do início da década de 1990, com o governo Collor, a análise sobre a desregulamentação feita neste artigo abrange o período entre março de 1996 (data da publicação da Portaria da Fazenda nº 64, que liberava os preços da cana-de-açúcar, do açúcar e dos diversos tipos de álcool) e fevereiro de 1999, data em que os preços de todos os produtos do setor realmente foram liberados (conforme estipulado pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 275, de 16 de outubro de 1998⁴).

A crise fiscal do Estado brasileiro e seu conseqüente afastamento dos mecanismos de controle da economia do país a partir da década de 1990, associada à passagem de um regime com fortes traços autoritários e burocráticos, que favorecia as decisões centralizadas, para um sistema com características mais democráticas, que fortalece o papel do Congresso (já que se exigem regras mais claras e o estabelecimento de parâmetros legais para a atuação do governo), evidenciou uma mudança importante dos papéis desempenhados pelos atores e dos seus recursos de poder envolvidos nos determinantes das políticas públicas.

Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 reforçou o poder do Congresso (que voltou a ser responsável pela aprovação do Orçamento da União), e diminuiu o papel do Estado como interventor na economia brasileira (cuja ação de planejamento passou ter caráter apenas indicativo), alterando completamente as relações entre Estado e setor privado anteriormente estabelecidas.

Portanto, com as mudanças institucionais, muitas das funções previamente exercidas pelo governo passaram a ser de responsabilidade dos diversos segmentos envolvidos nas cadeias produtivas, evidenciando as profundas mudanças por eles enfrentadas e a necessidade de reorganização dos sistemas como um todo.

⁴ A Portaria nº 275 liberou, a partir de 1º de fevereiro de 1999, os preços da tonelada de cana-de-açúcar, do açúcar *standard* e do álcool de todos os tipos (o álcool hidratado, que é usado diretamente como combustível e pelas indústrias de bebida, química e farmacêutica; o álcool anidro que é misturado à gasolina como oxigenante, atualmente na proporção de 0,24 para 1 litro, e também em indústrias nãoalimentícias; e o álcool neutro, usado nas indústrias alimentícia, química e farmacêutica).

Especificamente em relação ao setor sucroalcooleiro, a alteração do ambiente institucional trouxe a necessidade de articulação e coordenação entre os agentes da cadeia, significando uma drástica mudança dos papéis até então exercidos, já que anteriormente o Estado assumia não só as funções de planejamento e comercialização dos produtos do setor, como também era o mediador dos conflitos que sempre permearam sua história.

A mudança institucional, além de alterar os papéis dos atores tradicionais e as arenas decisórias, fez com que atores até então secundários assumissem posição de destaque nos processos de escolha das políticas referentes ao setor (caso dos pequenos produtores de cana e dos trabalhadores).

DETERMINANTES POLÍTICOS DOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Ao se estudar os determinantes políticos envolvidos nos processos de tomada de decisão, a partir dos arranjos institucionais estabelecidos para a implementação das políticas a serem adotadas, pretende-se identificar os atores sociais, suas estratégias e recursos de poder, e os mecanismos decisórios envolvidos.

A partir da política definida, algumas questões merecem ser analisadas, como a satisfação dos atores envolvidos, o cumprimento das metas estabelecidas, a sua viabilidade econômica e quem são os perdedores e os ganhadores, já que estas irão influenciar as futuras demandas por novas políticas.

Conforme Helfand (1994), a interação de quatro fatores são relevantes ao analisar-se as escolhas de políticas governamentais: o Estado, os grupos de interesse, a economia e o regime político.

Em relação aos regimes políticos, muitos autores argumentam que em regimes democráticos os grupos de interesse têm uma influência maior sobre as decisões políticas do que em regimes autoritários, porque os responsáveis pelas políticas são menos capazes de resistir às suas demandas, ou seja, nos regimes autoritários os objetivos nacionais definidos pelo autoritarismo estatal podem mais facilmente enfrentar as demandas particulares.

Porém, Helfand (1994) observa que a esta dicotomia simplificada entre regimes autoritários e democráticos devem ser acrescentados diversos outros fatores causais (como, por exemplo, fatores econômicos conjunturais), cujos efeitos alteram o resultado anterior. Cita, como exemplo, o processo de democratização iniciado no Brasil nos anos 1980, que embora tenha facilitado a organização e participação de grupos de interesse ligados à agricultura, ocorreu simultaneamente a uma crise econômica, reduzindo o volume de subsídios agrícolas dramaticamente.

Dessa forma, o processo de democratização encorajou mudanças que levaram a procedimentos de determinação de políticas agrícolas mais transparentes e consistentes, afetando não só a forma pela qual os grupos de interesse esforçam-se para influenciar as decisões governamentais, como também os resultados oriundos das políticas. Mas, ao mesmo tempo, a crise econômica, ao impossibilitar a viabi-

lidade de créditos subsidiados, forçou o Estado e os grupos de interesse a procurar políticas alternativas, movendo-se numa direção de liberação de mercado.

Por sua vez, Lamounier (1994, p. 3) ressalta que pelo menos três elementos devem ser considerados ao se analisar os determinantes políticos das políticas governamentais:

“(a) a ‘arena’ decisória, isto é, a maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objeto;

(b) o contexto institucional, vale dizer, os alinhamentos e influências que decorrem da natureza formal daquele processo, conforme se trate, por exemplo, de votação no Legislativo, de negociação incremental entre as agências burocráticas e grupos de interesse, de determinação imperativa e individual do presidente da República etc.;

(c) o perfil dos atores relevantes, ou seja, os objetivos e recursos de poder de que dispõem as coalizões favoráveis e contrárias à política em questão.”

Em relação às arenas decisórias, Lamounier (1994)⁵ salienta que é possível identificar três grandes categorias de políticas públicas, e conseqüentemente de arenas de poder: as políticas de distribuição, de redistribuição, e de regulamentação.

Nas políticas de distribuição, tem-se uma visão de curto prazo, sendo que os recursos parecem ser ilimitados, já que seus benefícios podem ser desagregados e distribuídos em pequenas unidades. Dessa forma, é difícil identificar os perdedores e os ganhadores, já que o mais influente pode ser atendido por uma nova desagregação do benefício. Como exemplo de políticas agrícolas distributivas, o autor cita o crédito subsidiado e a equivalência-produto.

Por sua vez, as políticas redistributivas são aquelas que têm impacto direto sobre a distribuição da renda e riqueza entre as classes da sociedade, tais como políticas tributárias e programas de reforma agrária.

Já as políticas regulatórias, nas quais os recursos são considerados limitados, implicam em decisões de distribuição de custos e oportunidades para indivíduos e grupos, e pautam-se na existência de uma norma geral. Como exemplo, o autor cita a concessão de um canal de televisão, a reserva de mercado para produtos e insumos agrícolas, proibição ou contingenciamento das exportações de produtos agrícolas, liberalização da importação de produtos agropecuários, isenção de ICMS para diversos tipos de produtos (produtos agrícolas exportados, produtos da cesta básica, insumos agrícolas), isenção de IPI de máquinas e equipamentos, definição dos produtos agrícolas cobertos por uma política de preços mínimos etc.

Em relação aos atores, Lamounier (1994) considera importante a identificação dos objetivos perseguidos pelos diversos atores e dos recursos mobilizados para

⁵ O autor apóia-se no modelo de LOWI, T., “American Business, public police, case studies and political theory”, *World Politics*, v. 16, pp. 767-815, 1964.

alcançá-los. Diferentes atores buscam bens diversos com variadas intensidades, sendo preciso analisar as vantagens e dificuldades que cada um encontra para atuar no sentido de sua preferência.

Em qualquer estudo de política pública, o governo deve ocupar um papel central, porém não se deve considerá-lo um ator único, pois também existem diferenças importantes em relação aos “bens almejados” entre os distintos segmentos do governo: Executivo e Legislativo, diferentes ministérios e níveis de administração, entre as diferentes agências públicas, que são essenciais para a análise.

Em relação aos grupos de interesse, Lamounier (1994) salienta que um recurso político de fundamental importância é o grau de organização dos mesmos, sendo necessário identificar a maior ou menor facilidade que os grupos têm para organizar-se: grandes grupos têm problemas específicos de ação coletiva, já que enfrentam mais dificuldades em promover a organização e a atuação conjunta de todos os potencialmente interessados naquela ação.

Isso decorre principalmente dos problemas de “free-riding”, ou seja, devido à tendência dos indivíduos em pegar uma carona nos benefícios resultantes da ação coletiva sem pagar os ônus correspondentes, que são tanto maiores quanto maior o tamanho dos grupos. Conforme Petit (1995), o “free-rider”, ao se beneficiar das ações coletivas sem pagar por elas, aumenta o custo das organizações, que para minimizar tal comportamento necessitam tomar providências extras.

Os grupos menores, por terem mais facilidade de se organizar e definir interesses exclusivos, teriam maior influência sobre as decisões políticas do governo.

Lamounier (1994, p. 6) observa que para analisar os recursos de poder dos atores envolvidos, além da capacidade de organização dos mesmos, deve-se considerar outros atributos, situações ou instrumentos, tais como: “[...] capacidade de ameaçar os contendores com algum resultado indesejado, força organizada, acesso a informações privilegiadas, acesso privilegiado a agências públicas e a seus dirigentes, capacidade de estabelecer redes de alianças, influências, posição estratégica, legitimidade, estima externa”, sendo que estes são recursos que dependem das arenas e do contexto dos processos decisórios.

Dessa forma, ao se estudar as decisões políticas, deve-se considerar os atores envolvidos e sua capacidade (presente e futura) de influir, e os recursos de poder, positivos e negativos, que os mesmos têm para valer suas opiniões, que é uma das análises que se almeja fazer neste trabalho.

OS SETORES SUCROALCOOLEIRO: AS ARENAS DECISÓRIAS, OS ATORES E SEUS RECURSOS DE PODER, E A REDEFINIÇÃO DE SEUS PAPÉIS NO NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Esta seção é dividida em duas partes. A primeira objetiva identificar as arenas decisórias e os atores envolvidos no processo de desregulamentação. Na segunda, procura-se determinar os atores e recursos de poder no novo ambiente institucional e comparar a estrutura decisória atual com a da época da criação do Proálcool.

O processo de desregulamentação e os atores envolvidos

Os três adiamentos da liberação do setor sucroalcooleiro (que a princípio ocorreria em janeiro de 1997, mas que aconteceu totalmente apenas dois anos depois, em fevereiro de 1999) evidenciaram o conflito de interesses e opiniões existentes, e a necessidade de identificar os atores envolvidos para melhor entendimento do processo de desregulamentação.

Neste trabalho, procurou-se identificar os elementos que, segundo Lamounier (1994), devem ser considerados para a análise dos determinantes das políticas públicas: as arenas decisórias, o contexto institucional, o perfil dos atores relevantes, seus objetivos e recursos de poder.

Das três categorias de políticas públicas relacionadas pelo autor (de distribuição, de regulação e redistribuição), a que se adapta ao processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro é a política de regulação, já que os atores do setor depararam-se com recursos limitados, implicando em distribuição de custos e oportunidades para indivíduos e grupos. Nas políticas regulatórias, a arena decisória tem a característica de um “paralelogramo de pressões”, sendo que as políticas públicas adotadas são vistas como a resultante das diversas forças envolvidas. Conforme analisado a seguir, este fato parece realmente ter ocorrido durante o processo de desregulamentação, quando os diferentes grupos pressionaram pelos seus interesses.

Em relação aos grupos de interesse e seus objetivos presentes no processo de desregulamentação, são identificados, primeiramente, dois grupos cujos problemas e interesses eram distintos: as duas regiões produtoras, Norte/Nordeste e CentroSul.

A diferença de competitividade na área agrícola entre as duas regiões produtoras faz com que a região Norte-Nordeste necessite de subsídios para poder competir com a região Centro-Sul (o que não impediu que aquela região venha diminuindo sua produção nos últimos dez anos, em oposição ao crescimento da produção da região Centro-Sul).

A desregulamentação do mercado e as incertezas sobre a continuidade dos mecanismos públicos de sustentação existentes encontraram resistência não só dos industriais da região Norte-Nordeste, como principalmente dos fornecedores de canade-açúcar, que lutaram pela prorrogação do tabelamento de preços deste produto, pela manutenção dos subsídios agrícolas, e pela regulamentação do governo no que se refere à sua comercialização.

Além disso, a região Norte-Nordeste tinha interesse em manter a intervenção (a utilização do sistema de cotas de produção nesta região é facilitada pelo fato da demanda pelos produtos do setor ser maior que a oferta, contrariamente ao que ocorre na região Centro-Sul) como forma de controlar a expansão da produção da região Centro-Sul.

Na região Centro-Sul, também foram identificados vários grupos de interesse, já que não havia unanimidade sobre os benefícios que a desregulamentação traria ao setor. Coexistiam grupos de produtores, técnicos do setor e algumas lideranças totalmente a favor da liberação e outros que gostariam da volta da centralização,

além daqueles que achavam que a liberação deveria ser feita mediante algumas regras impostas pelo governo.

As divergências de opiniões na região Centro-Sul advêm de vários fatores. Primeiramente, distinguem-se os estados desta região que objetivavam expandir sua produção. Para estes, era interessante manter a regulamentação e o sistema de cotas de produção, de forma a evitar que o avanço dos estados mais competitivos impedisse seu crescimento.

Além disso, dentro dessa região, os diferentes estados competem de forma diferenciada em relação ao custo do transporte do álcool combustível. Os produtores dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, e do oeste de São Paulo, mais distantes dos centros de consumo, teriam dificuldades em concorrer com os outros produtores de São Paulo em ambiente de livre mercado, se a liberação ocorresse sem uma fase de transição, com certas regras estabelecidas. Dessa forma, pressionavam para que a liberação ocorresse em outros termos, o que também contribuiu para o atraso da mesma.

Ainda na região Centro-Sul, no estado de São Paulo, que é o maior estado produtor de cana-de-açúcar e seus produtos derivados, o setor também estava dividido: havia grupos que temiam a desregulamentação e outros que a almejavam (como a Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo, COPERSUCAR, que se sentia prejudicada com as distorções que aconteciam no sistema de cotas da mesa de comercialização de álcool do governo), confiantes que o livre mercado resolveria os problemas existentes, e que os mais competitivos estariam aptos para operar no regime liberado.

No meio dessas discussões, foi criada uma nova associação de produtores de São Paulo, a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA), em substituição à tradicional entidade representativa dos industriais (Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo, AIAA), com o objetivo de unificar os produtores frente às dificuldades emergentes da liberação, e fortalecer sua representação para lidar com o processo de desregulamentação e com o novo ambiente liberado.

Porém, dentro da UNICA também não havia um consenso sobre a desregulamentação, coexistindo os que gostariam da liberação imediata e aqueles que preferiam postergá-la. Além disso, os problemas enfrentados no setor durante o processo de desregulamentação (como os altos estoques de passagem na safra 1998/99, avaliados em 2 bilhões de litros, que pressionavam os preços dos produtos, aliados às projeções da nova safra, cujo volume estimava-se ser alto) dificultavam a convergência de opiniões sobre a questão da liberação.

Dessa forma, diversas unidades de São Paulo se afastaram da UNICA e, juntamente com produtores de outros estados associados à Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo, SOPRAL (que era a entidade representativa das unidades produtoras da geração Proálcool, que contava com produtores de SP, PR, MT, MS, GO e ES), criaram a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (CEPAAL), que objetivava consolidar os interesses dos diversos estados

produtores, de modo a conciliar as opiniões, e lidar com o novo ambiente institucional.

Outro fato que inicialmente dividiu o setor, e que também foi um dos motivos da criação da CEPAAAL, foi a diferença de objetivos de longo prazo no que se refere à questão do álcool anidro *versus* hidratado (embora essa questão tenha se enfraquecido ao longo do tempo dados os altos estoques existentes na safra 1998/99 e a necessidade de reativar o Proálcool).

Alguns produtores afiliados à UNICA acreditavam que, dado o enxugamento do Proálcool, e a queda de demanda pelo álcool hidratado, os esforços do setor deveriam ser feitos para incentivar a produção e o uso do álcool anidro, usado como aditivo à gasolina. Dentre as razões citadas, estão: para o álcool anidro já existe uma reserva de mercado (assegurada por lei), que garante uma demanda proporcional ao teor da mistura com a gasolina (24%); tem maior viabilidade econômica em relação ao hidratado porque seu poder energético é maior, substituindo a gasolina na razão de 1 para 1, podendo competir com este produto em livre mercado; está em sintonia com o mercado global, que procura um oxigenante não-poluente para ser adicionado à gasolina (para substituir o chumbo tetra etila), o que facilita sua aceitação por parte dos vários agentes (incluindo as montadoras, que dispõem de fontes mundiais de motores para alguns veículos, e os produtores de gasolina).

Porém, o estímulo ao álcool anidro, sem aumentar a demanda pelo hidratado, pressupunha um encolhimento do programa do álcool, com conseqüente redução das unidades produtivas.

Por sua vez, as destilarias oriundas da fase do Proálcool, que foram montadas para produzir o hidratado, enxergavam que este deveria ser o principal produto, devendo o álcool anidro funcionar como um regulador dos estoques, já que ele pode ser adicionado à gasolina em proporções variáveis (no caso de falta de produto, seu teor na mistura poderia ser reduzido e, na situação inversa, poderia ser aumentado).

Portanto, para tratar da questão da desregulamentação, passaram a existir, na região Centro-Sul, duas entidades representativas dos industriais, cada uma com sua visão sobre o processo: enquanto a UNICA se mostrava a favor do livre mercado, com regras mínimas para a fase de transição e para o futuro, a CEPAAAL acreditava que a liberação deveria ser postergada, devido ao grande estoque existente na safra 1998/99, e à falta de regras de transição, necessárias para permitir a convivência dos estados produtores com desvantagens competitivas (decorrentes dos problemas de logística). Além disso, a CEPAAAL acreditava ser necessária uma regulamentação para formalizar a comercialização do álcool para as distribuidoras de combustíveis, impondo a contratação formal de certa quantidade de álcool demandada pelo mercado.

A partir de então, nas arenas decisórias, os seguintes atores principais pressionavam e mobilizavam seus recursos para atingir os objetivos almejados: as duas entidades representativas dos produtores do Centro-Sul, as dos produtores do NorteNordeste, e as entidades dos fornecedores de cana-de-açúcar (incluindo os da

região Norte-Nordeste, que têm um apelo social muito grande, dado o grande número de pequenos fornecedores existentes, e que se opunham à liberação do preço da cana-de-açúcar).

Em relação à estrutura decisória, uma importante alteração ocorreu em agosto de 1997, com a criação do Conselho Interministerial do Açúcar e Álcool (CIMA), visando mudar o sistema descentralizado de tomadas de decisões, que requeria a coordenação dos diferentes órgãos do governo afetos ao produto (as características multidisciplinares do álcool fazem com que vários ministérios⁶ estejam envolvidos nas decisões sobre o setor), e com o objetivo de analisar e propor políticas relativas ao setor sucroalcooleiro.

Na época de sua criação, o CIMA era composto por dez ministros e pelos seus respectivos secretários executivos, sendo que os últimos, juntamente com um representante da Casa Civil da Presidência da República, compunham o Comitê Executivo do CIMA (a composição do CIMA pode ser encontrada em Moraes, 1999).

Na mesma data, foi criado o Comitê Consultivo do CIMA, formado por seis representantes dos produtores de açúcar e álcool das duas regiões produtoras (de diferentes estados); quatro representantes dos fornecedores de cana; quatro parlamentares da Câmara dos Deputados de diversos partidos e regiões; e dois senadores da República (do Rio Grande do Norte e do Mato Grosso).

Em janeiro de 1999, foi criada a Câmara Técnica do CIMA, com especialistas do setor, indicados por produtores de açúcar e álcool, por plantadores de cana, e por entidades de classe dos trabalhadores desta agroindústria, sendo que o seu objetivo era dar suporte às medidas apresentadas ao CIMA.

Dessa forma, as decisões tomadas pelo CIMA obedeciam o seguinte fluxo: primeiramente debatiam-se as questões na Câmara Técnica, que, após analisá-las e discuti-las, as enviava ao Comitê Executivo. Este analisava o problema e o discutia com o Comitê Consultivo, que levava uma posição ao CIMA, que era quem tomava a decisão final.

Além do fato de as decisões do CIMA terem força de decreto, a partir de sua criação o ministro da Fazenda Pedro Malan (que emitiu todas as medidas provisórias referentes à desregulamentação) passou a considerar as opiniões do Conselho nas tomadas de decisões referentes ao setor. Isto fica claro ao se analisar os considerandos da Medida Provisória nº 102⁷ (que prorroga a liberação dos preços do

⁶ Ministérios da Agricultura, Fazenda, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, Orçamento, Transportes, Desenvolvimento, Meio-Ambiente, Relações Exteriores.

⁷ Segundo a MP nº 102: “[...] considerando a necessidade de realização de amplo diagnóstico do setor sucroalcooleiro, conforme decidido pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), com vistas a identificar e corrigir os desequilíbrios estruturais do setor; considerando a existência, no presente momento, de estoques de passagem de álcool carburante que poderão pressionar os níveis de preços do produto, podendo afetar a renda e o emprego do setor; considerando a necessidade de definir regras ou padrões de comercialização para o álcool carburante, previamente à liberação total do mercado; e

setor de maio de 1998 para novembro de 1998), e que denota a influência do CIMA no processo de desregulamentação.

Portanto, dadas as divergências anteriormente comentadas, e considerando-se que os diversos grupos envolvidos tinham acesso, através do Conselho Consultivo, ao CIMA (que era a arena decisória, não só pelas suas Resoluções, como também porque o CIMA era o órgão que assessorava o ministro Pedro Malan nas políticas referentes ao setor), fica claro que os adiamentos ocorridos foram resultantes das pressões dos diversos grupos envolvidos, cada qual lutando por seus objetivos.

O novo ambiente institucional: os atores emergentes e seus recursos de poder

Conforme salientado em Helfand (1994), a análise das escolhas das políticas governamentais deve considerar a interação de quatro fatores: o Estado, o regime político, a economia e os grupos de interesse.

Dessa forma, ao se analisar o novo ambiente institucional vigente, notamos que o processo de redemocratização do país iniciado com Tancredo Neves a partir 1985, associado à abertura da economia brasileira, à promulgação da Constituição Federal de 1988 e à crise fiscal do Estado, são alterações importantes a serem consideradas, com implicações sobre os atores e seus recursos de poder.

Especificamente em relação ao setor sucroalcooleiro, a redemocratização do país implicou uma grande mudança do ponto de vista político no que se refere ao Proálcool. Conforme analisado em Santos (1993), o Brasil autoritário pós-1964 caracteriza-se pela simultaneidade entre a centralização do poder nas mãos do Executivo (especialmente do presidente da República e seus assessores diretos) e pela fragmentação do aparelho do Estado, com a proliferação das agências burocráticas, cada uma ligada a um aspecto específico da política econômica.

Na fase de formulação e implantação do Proálcool, Santos (1993)⁸ identifica os seguintes atores públicos: o presidente da República, Ernesto Geisel; os Ministérios da Indústria e Comércio, Minas e Energia, Fazenda, Agricultura; a Secretaria de Planejamento (SEPLAN); o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA); a Petrobrás e o Conselho Nacional de Petróleo (CNP); o Centro Técnico da Aeronáutica (CTA); a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI); o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); a Comissão Nacional de Energia CNE; o Conselho Nacional do Alcool (CNAL); a Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL); o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central e os agentes financeiros.

Dentre os atores privados, Santos (1993) relaciona: a Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR), o Sindicato da

considerando a necessidade de aprofundar as discussões sobre a comercialização da cana-de-açúcar em ambiente de liberdade de preços, resolve: [...]”

⁸ Os atores aqui identificados não estão separados segundo as fases do Proálcool (elaboração e implantação) conforme feito em Santos (1993).

Indústria de Fabricação de Álcool no Estado de São Paulo (SIFAESP); a Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool (COPERFLU); o Sindicato da Refinação de Açúcar dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; associações de produtores e fornecedores de cana e a Associação Brasileira das Indústrias Químicas (ABIQUIM).

Com o regime autoritário então vigente, o papel do Legislativo foi reduzido ao mínimo e a função do Judiciário era quase cerimonial. Os pequenos plantadores de cana e os trabalhadores, embora profundamente afetados pelo programa, estavam fora do processo decisório.

Segundo a autora, a fragmentação da estrutura decisória na fase de implementação do Proálcool (que causou disputas entre agências, que freqüentemente competiam entre si, dadas as superposições das competências) foi corrigida na segunda fase do programa, quando o MIC emergiu como a organização hegemônica do centro de decisão.

A partir de então, embora cada agência burocrática fosse responsável por determinadas políticas, os vários centros de decisões (produção, distribuição e atividades financeiras) assumiram seus formatos definitivos, permitindo que os atores privados canalizassem suas demandas para pressionar por seus interesses. Os conflitos interburocráticos, ou entre os atores públicos e privados eram resolvidos pelo próprio presidente da República.

Dessa forma, influenciar o processo de tomada de decisão dependia da capacidade dos atores de ter acesso ao aparelho do Estado, que era a arena privilegiada de decisão, o que era restrito aos grupos de grandes proprietários afetados pelo programa, dentre eles: plantadores de cana, usineiros, proprietários de destilarias autônomas, fabricantes de destilarias, montadoras de automóveis e seus respectivos sindicatos e associações de interesse, além dos próprios governadores de estados do Nordeste, que atuavam em defesa dos interesses de seus estados.

A importância relativa de cada um desses grupos dependia das circunstâncias conjunturais internas e externas e da fase do programa. É importante salientar que nessa época os trabalhadores e pequenos plantadores de cana eram excluídos da representação de interesses e, portanto, dos processos decisórios.

Com a redemocratização do país, passou a existir uma crítica muito forte ao Proálcool por parte dos agentes que não participaram do seu processo de criação. Mesmo havendo os que reconheciam que o programa tinha aspectos interessantes (do ponto de vista de geração de renda, de economia de divisas, de melhoria das condições atmosféricas, de geração de empregos, descentralização da produção etc.), a imagem formada pela sociedade sobre ele era [é] extremamente negativa, não só pela forma ditatorial como foi criado (visto que o presidente Ernesto Geisel e seus ministros resolveram e fizeram o programa), como também pelas constantes notícias veiculadas na mídia ao longo do tempo sobre as questões dos subsídios, do endividamento das usinas, de sonegação fiscal, de problemas trabalhistas (incluindo trabalho infantil), que acabaram por enfraquecer o programa.

Pelo lado econômico, a queda dos preços do petróleo tornou difícil a sustentação do Proálcool perante a opinião pública (o álcool dependia de suporte oficial

para competir com a gasolina), principalmente quando se considera a falência do Estado brasileiro, cujos recursos nem sequer seriam suficientes para assegurar educação e saúde à população.

Dessa forma, alguns atores do setor sucroalcooleiro perceberam que a retomada do Proálcool (almejada devido os excedentes de cana-de-açúcar existentes, que apresentou um crescimento muito maior que o necessário para atender a demanda dos produtos finais) em um ambiente democrático, associada a uma crise econômica (que reduz a quantidade de subsídios disponíveis), não poderia ser feita da mesma forma e através dos mesmos canais existentes na época de sua criação.

Portanto, a percepção desses agentes do setor de que as arenas decisórias haviam mudado alterou completamente o modo de pressionar pelos interesses. É interessante notar que a partir de então emergiram atores e arenas decisórias (por exemplo, os trabalhadores e pequenos fornecedores de cana, e as manifestações públicas), que na época de criação do Proálcool não tiveram nenhuma influência nas escolhas das políticas, enquanto outros tiveram sua influência intensamente reduzida.

Primeiramente, reconhece-se a dificuldade do Governo Federal em definir a política do álcool, e a necessidade de se levar a discussão para o Congresso Nacional, que até então tinha poucas informações sobre a questão da inserção do álcool na matriz energética nacional.

Verificado o papel fundamental da ação política⁹ para manter o assunto na pauta da discussão do Congresso, surgiu a necessidade de um trabalho conjunto dos produtores com a base parlamentar.

Dessa forma, a partir da ação dos sindicatos de produtores de São Paulo (SIAESP/SIFAESP), foi criada, em 1996, a Frente Parlamentar do Setor Sucroalcooleiro, que representa a defesa dos interesses dos estados produtores no Congresso, sendo inicialmente composta por deputados federais dos estados de São Paulo, Alagoas e Pernambuco. A Frente Parlamentar é uma coligação supra-partidária, então formada por parlamentares dos estados sucroalcooleiros de todo o Brasil (NE, PR, SP, MT, GO, MG, RJ).

Por sua vez, os governos dos estados e os prefeitos, que na fase do Proálcool não tiveram papéis relevantes, emergiram como importantes agentes de pressão, na medida em que reconhecem a importância da agroindústria açucareira como fonte de receita e de empregos para seus estados e municípios.

É interessante observar que se inicia uma percepção, por parte dos agentes do setor, de que as células do movimento democrático são as cidades, já que nos municípios é onde se vive, se planta a cana, se produz, se geram os empregos e se re-

⁹ Dentre os vários instrumentos disponíveis aos parlamentares para pressionar os agentes envolvidos nas determinações das políticas públicas, estão as audiências públicas, que podem ser convocadas pelas diversas comissões existentes (de economia, de trabalho, de justiça etc.), nas quais os convocados são obrigados a comparecer para prestar os esclarecimentos solicitados. Como exemplo, cita-se a “Audiência Pública Conjunta com a Comissão de Agricultura e Política Rural e de Economia, Indústria e Comércio sobre o Setor Sucroalcooleiro”, realizada na Câmara dos Deputados, em Brasília, em abril de 1999.

colhem os impostos. Se a produção gera benefícios para a cidade, interessa à população, aos trabalhadores e ao prefeito estimular sua produção. Portanto, eles são importantes agentes de pressão sobre o governador, junto com aqueles que representam o povo nas suas Câmaras Legislativas.

Os governadores daqueles estados produtores cuja participação da agroindústria canavieira tiver relevância econômica, seja como fonte geradora de recursos ou de empregos, com seus secretários de Estado, sua base de deputados, assembléia e prefeitos são a segunda fase do processo, sendo importantes para pressionar o Governo Federal em torno dos interesses de seus estados, além de poderem criar estímulos ao setor como forma de preservar a atividade.

Os governos estaduais são mais sensíveis aos problemas sociais e econômicos do que o Governo Federal, porque as questões de desemprego (industrial e rural), migração para os centros urbanos, geração de renda e poluição, afetam diretamente seus estados.

E o Governo Federal, que teve o principal papel na elaboração e implantação do Proálcool, no novo ambiente institucional tem seu poder relativo reduzido. Ao Governo Federal cabe a importante definição, em conjunto com o setor privado, do papel do álcool combustível na matriz energética brasileira. E a partir dessa definição, pode promover ações de forma a atender os objetivos estabelecidos. Além disso, tem a importante tarefa de desenvolver novos mercados para os produtos da cadeia, através da redução das barreiras e tarifas a eles impostas das ações federais de incentivo ao produto num ambiente democrático.

Embora essa linha de raciocínio não seja unânime no setor, já que muitos acreditam que o Governo Federal ainda é o principal ator, a evolução dos acontecimentos no ano de 1999, principalmente no estado de São Paulo, denotam o grande esforço dos agentes em sensibilizar as populações dos municípios canavieiros, e em mobilizar os trabalhadores, produtores, e prefeitos para atuarem como agentes de pressão junto aos governos dos estados.

Em 1999, ocorreram várias manifestações nos municípios canavieiros, amplamente divulgadas na mídia, para protestar contra a falta de apoio ao setor, e para reivindicar estímulos estaduais e federais: o “Pró-Cana”, na cidade de Piracicaba (SP); manifestações em Araraquara (SP); fechamento de quatro rodovias da Alta Paulista; o “Grito contra o Desemprego e pela Produção” em Ribeirão Preto (SP); distribuição de 20.000 litros de álcool das destilarias da Alta Noroeste em Araçatuba (SP); e protestos nas cidades de Jaú (SP) e Valparaíso (SP).

As manifestações acabaram por sensibilizar o governador Mário Covas, que solicitou uma audiência com o presidente da República para discutir os problemas da agroindústria sucroalcooleira.

A seguir, houve o ato de Brasília denominado “Dia Nacional de Luta pelo Emprego”, que reuniu produtores de cana-de-açúcar, de açúcar, de álcool, trabalhadores, sindicalistas, autoridades e parlamentares de todo o país, e que foi realizado simultaneamente em vários municípios canavieiros (Capivari, Catanduva, Jaú, Lençóis Paulista, Piracicaba e Sertãozinho).

Todas essas manifestações culminaram com a assinatura, no estado de São

Paulo, do “Pacto pelo Emprego no Negócio Sucroalcooleiro”, em agosto de 1999. O governador de São Paulo Mário Covas assinou o referido pacto, envolvendo além do próprio Governo do Estado de São Paulo, o Governo Federal, governos de diversos municípios canavieiros, a indústria automobilística, a indústria de açúcar e álcool, os trabalhadores ligados ao setor e as distribuidoras de combustíveis.

Dessa forma, no novo ambiente institucional, os prefeitos e os Governos Estaduais emergem como importantes atores na determinação das políticas públicas referentes ao setor. Porém, é interessante notar a divergência de opiniões dentro do setor no que se refere aos principais atores e arenas decisórias. Esperava-se que os agentes tivessem reconhecido o enfraquecimento do Governo Federal, e as limitações de seus recursos de poder, impostas pelo novo ambiente institucional (legal, político e econômico).

Mas alguns produtores ainda esperam que o Governo Federal atue nos moldes anteriores, e fazem severas críticas ao “abandono” atual que passa o setor. Provavelmente isso decorre do fato de esses agentes terem vivenciado a fase de elaboração e implantação do Proálcool, e terem tido acesso aos canais centralizados dos processos decisórios (nos quais as decisões eram resolvidas entre poucos atores, sem envolvimento da sociedade, e de forma mais rápida), e tenham dificuldade em se adaptar ao novo ambiente institucional, no qual as decisões dependem de negociação entre os diversos agentes envolvidos.

Outro ponto a ser ressaltado é a relevância dos papéis assumidos por atores que na criação do Proálcool não tinham sequer representação junto às agências federais responsáveis pelo programa: os trabalhadores do setor. Isso fica claro não só nas manifestações públicas, como também quando se verifica que três presidentes de Federações de Trabalhadores (Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado de São Paulo, Indústrias de Alimentação e Afins do Estado de São Paulo, Agricultura do Estado de São Paulo) assinam também o “Pacto pelo Emprego no Negócio Sucroalcooleiro”.

Helfand (1994) e Lamounier (1994) analisam a mudança das arenas decisórias, dos atores e dos recursos de poder envolvidos nos processos decisórios de políticas agrícolas no Brasil a partir da redemocratização do país.

O primeiro autor salienta que para ter influência sobre as políticas públicas durante o período militar era essencial que os agentes tivessem acesso aos altos escalões do governo, dada a centralização das tomadas de decisão no Executivo, e que as ligações pessoais tornavam-se mais importantes do que as organizações, o que acabava favorecendo atores da elite e excluindo a maioria.

Porém, segundo o autor, o processo de democratização no Brasil, associado à crise do Estado, levou a uma alteração dos principais atores e arenas decisórias envolvidos na determinação de políticas agrícolas (que se tornaram mais transparentes), e forçou o Estado e os grupos de interesse a procurarem políticas alternativas, dada a inviabilidade da manutenção de créditos subsidiados.

No período 1964-84, conforme Helfand (1994), os principais atores, em ordem de importância, eram o Ministério da Economia, o Banco do Brasil, o Banco Central, e o Ministério da Agricultura, sendo que o Congresso e as Comissões de Agricultura

tinham papel pouco relevante. Nesse período, as principais arenas decisórias eram os altos escalões do governo e os contatos pessoais, sendo que o Congresso Nacional e as manifestações públicas tinham pequena importância relativa.

Já no período 1985-94, o autor identifica como principais atores o Ministério da Economia (que manteve sua posição praticamente inalterada), o Banco do Brasil e o Banco Central (que tiveram sua importância relativa reduzida), tendo aumentado o poder do Ministério da Agricultura e das Comissões de Agricultura do Congresso. Em relação às arenas decisórias, nota-se uma redução acentuada da importância dos escalões oficiais e dos contatos pessoais, e aumento significativo do Congresso e das demonstrações públicas.

Conforme o autor, com a nova Constituição, além do Congresso ter participação importante nas questões sobre o orçamento do Governo, e passar a exercer um papel relevante nas definições das políticas públicas, o fato dos congressistas votarem nas principais questões de interesse do Governo, implica que o Executivo deve ser mais receptivo aos congressistas e mais flexível ao negociar as políticas públicas, em troca de votos e suporte político. Como resultado, o Congresso passa a ser um canal importante através do qual os produtores podem pressionar os responsáveis pelas decisões no Executivo.

Essa idéia é compartilhada por Lamounier (1994), que salienta que do ponto de vista dos processos de decisão na área agrícola, no período pós-Constituinte, embora o centro de gravidade continuasse localizado nos ministérios da área econômica (cuja prioridade era o combate à inflação), eles deixaram de ser um processo fechado e controlado pela burocracia estatal.

Conforme este autor, novos atores emergiram como consequência da democratização e da crise fiscal do Estado, dentre eles o Congresso Nacional, os governadores de estado e seus secretários estaduais, as associações representativas dos produtores rurais (cujo poder é limitado pela heterogeneidade de interesses e dificuldade de mobilização), e o Ministério da Agricultura, que pode desempenhar um papel importante no processo decisório. Porém, em relação aos trabalhadores e pequenos produtores rurais, bem como consumidores, o autor acredita que continuam à parte dos processos decisórios.

Em relação ao setor sucroalcooleiro, é importante assinalar a importância crescente de outro ator público em ambiente de livre mercado, que é a Agência Nacional de Petróleo (ANP), na medida em que é o agente executor das políticas públicas referentes ao setor (determinadas pelo CIMA ou pelo Conselho Nacional de Política Energética), e que também é responsável pela manutenção dos estoques estratégicos do governo e pela fiscalização do setor de combustíveis.

As montadoras de veículos também têm um papel relevante (tal como tiveram na fase de criação do programa) no que se refere ao abastecimento do mercado de carros a álcool, e o seu envolvimento é fundamental para que as políticas adotadas sejam efetivadas.

Por sua vez, os consumidores, embora não assumam papel importante no contexto de determinação de políticas públicas do setor sucroalcooleiro, exercem uma grande pressão sobre a demanda de álcool (já que são extremamente sensíveis

aos preços relativos entre os dois combustíveis alternativos), o que acaba trazendo a necessidade de reformulação das próprias políticas adotadas. Da mesma forma que seu comportamento teve importantes impactos sobre o desenvolvimento do Proálcool¹⁰, no final de 1999 notou-se um aumento de procura pelos carros a álcool, devido aos incentivos à demanda proporcionados pelas políticas estaduais e municipais, como também pela vantagem proporcionada pela alta dos preços da gasolina, que tornou o álcool atraente para grande parcela dos consumidores.¹¹

Portanto, o comportamento do consumidor torna essencial a coordenação do setor, em ação conjunta com o setor público, para que não ocorram problemas de desabastecimento (como já ocorreu no passado), o que pode fazer com que os atores envolvidos revejam suas estratégias e voltem a pressionar por revisões nas políticas públicas. Os principais atores envolvidos nos processos decisórios das políticas que afetam o setor sucroalcooleiro, seus recursos e limitações de poder estão no Quadro 1.

CONCLUSÕES

Uma das questões que se procurou verificar neste trabalho foi a identificação das arenas decisórias e dos agentes que influenciaram o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro, para melhor compreensão do processo de liberação, que passou por três prorrogações. E, a partir do novo ambiente institucional, quais são os principais atores, seus recursos de poder, e arenas decisórias relevantes nas determinações das políticas públicas relativas ao setor.

Durante o processo de desregulamentação, a arena decisória para a qual os diferentes atores canalizavam suas demandas, como o principal responsável pelas políticas referentes ao setor, era o CIMA, que foi o conselho que assessorou o ministro Pedro Malan nas suas decisões sobre a liberação.

Os diversos atores envolvidos tinham acesso ao CIMA através do seu Conselho Consultivo, do qual faziam parte representantes das diversas correntes, desde os mais liberais, claramente a favor da desregulamentação, até aqueles que gostariam da volta do sistema centralizado nas mãos do Governo. Da mesma forma, os par-

¹⁰ Conforme salientado em Santos (1993), num intervalo de 8 meses houve duas inversões no perfil da demanda: em setembro de 1980, as vendas de carros a gasolina representavam 66% das vendas totais, três meses após, eram as vendas de carros a álcool que representavam 76% das vendas totais; cinco meses mais tarde, em maio de 1981, 71% das vendas eram novamente de carros a gasolina.

¹¹ Embora o aquecimento do mercado fosse almejado pelos agentes do setor, dados os altos estoques existentes, houve o receio de que o aumento repentino da demanda de álcool verificado em meados de 1999, quando os preços do álcool estavam muito mais baixos que os da gasolina, pudesse ser prejudicial ao setor, na medida em que fugia das estatísticas oficiais (noticia-se que 60.000 motores foram convertidos a álcool, e que muitos consumidores estavam misturando álcool hidratado à gasolina nos próprios postos, sem qualquer modificação dos motores), não permitindo um planejamento adequado da oferta.

Quadro 1: Os atores e os recursos de poder relativos ao setor sucroalcooleiro.

Atores		Poder Atual	Recursos de Poder	Limites de Poder
Executivo Federal	Presidente da República	Baixo	Incentivo ao combustível renovável, não-poluente	Outras prioridades (estabilidade monetária, controle inflação, ajuste fiscal)
	CIMA	Alto	Centralização das decisões, canal de comunicação dos produtores; fórum de discussão, instrumentos próprios de política	Falta de recursos
	ANP	Alto	Regulamentação e fiscalização dos mercados de combustíveis; executor das políticas referentes ao setor (formação estoques reguladores), instrumentos próprios de política	Outras prioridades (abrir monopólio Petrobrás; combustíveis fósseis), faltam instrumentos adequados para fiscalização
Executivos Estaduais	Governadores	Alto	Representação de interesses estaduais frente ao Governo Federal, capacidade de articulação política, instrumentos próprios de política	Limitações de recursos, guerra fiscal entre os estados
	Secretários Estaduais de Agricultura	Alto	Poder dos respectivos governadores; capacidade de ação coordenada	Falta de instrumentos próprios de política
Executivos Municipais	Prefeitos	Alto	Representação de interesses municipais frente ao Governo Estadual, capacidade de articulação política, instrumentos próprios de política	Ações limitadas à sua esfera de governo
Congresso Nacional	Senadores e Deputados	Alto	Barganha entre políticas e apoio político ao executivo; acesso ao Executivo, audiências públicas; demanda por regulamentação e execução das políticas	Falta de preparo específico dos parlamentares, dificuldades de atuar como bancada
Associações de Classe e Sindicatos de Produtores	Industriais	Médio a Alto	Acesso ao CIMA; acesso ao Governo do Estado, articulação com parlamentares	Dificuldade de coordenação, grupos muito amplos, dispersos e heterogêneos, falta de legitimidade junto à opinião pública
	Fornecedores	Médio a Alto	Acesso ao CIMA; articulação com parlamentares; legitimidade junto à opinião pública	Dificuldade de coordenação entre as duas regiões produtoras
Sindicatos de Trabalhadores	Alimentação	Alto	Legitimidade junto à opinião pública; apelo social	Dificuldade em conseguir aliados urbanos dos outros Sindicatos
	Química e Farmacêutica	Alto	Legitimidade junto à opinião pública; apelo social	
	Metalúrgica	Alto	Legitimidade junto à opinião pública; apelo social	
Montadoras		Médio	Acesso aos governos (estadual e federal)	
Distribuidoras		Médio	Acesso à mídia	Imagem comprometida perante a opinião pública
Consumidores		Alto	Grande influência sobre a demanda	

Fonte: elaborado a partir de Lamounier (1994).

lamentares, que no novo cenário democrático tiveram seu poder aumentado, representavam suas regiões e interesses no Conselho Consultivo.

Portanto, embora as decisões do CIMA considerassem as opiniões de sua Câmara Técnica, certamente as deliberações emergentes eram resultado das pressões dos diversos atores, cada qual defendendo seus interesses. Dentre os atores destacaram-se as associações de produtores da região Centro-Sul (UNICA, CEPAAL, SOPRAL), os sindicatos de produtores de açúcar e álcool da região Norte-Nordeste, associações de fornecedores de cana (FEPLANA, ORPLANA), e os parlamentares das diversas regiões produtoras.

Dessa forma, os diversos adiamentos ocorridos podem ser explicados tanto pelas condições conjunturais de mercado existentes, que traziam muita dificuldade para toda a cadeia sucroalcooleira, como pela diversidade de opiniões dos agentes que tinham influência sobre o processo.

A partir da desregulamentação, uma questão interessante foi a identificação das atuais arenas decisórias, dos agentes e seus recursos de poder, que compõem os determinantes políticos dos processos decisórios.

Deve ser lembrado que a desregulamentação do setor insere-se num quadro institucional mais amplo, no qual o regime político vigente é o democrático, a Constituição reduz o poder intervencionista do Estado, a economia do país está inserida num mercado globalizado, com tendências liberalizantes, e o Estado praticamente não dispõe de recursos para implementação de políticas públicas.

Dessa forma, nesse cenário, os principais atores determinantes das políticas públicas para o setor são os seguintes: os parlamentares do Congresso Nacional, os Sindicatos de Trabalhadores, os Governos Estaduais e os prefeitos dos municípios canavieiros. O Governo Federal, que na fase de elaboração do Proálcool teve o papel principal, tem seu poder bastante reduzido, sendo suas ações canalizadas através do CIMA e da ANP.

Os consumidores, por sua vez, embora não tenham atuação direta na determinação das políticas, influenciam as tomadas de decisão por serem extremamente sensíveis aos preços relativos dos combustíveis.

Assim, neste novo cenário, os atores que participaram da fase de elaboração e implementação do Proálcool, quando as decisões eram extremamente centralizadas nas mãos do Executivo, e quando as relações pessoais eram determinantes para as escolhas de políticas públicas, sentem dificuldade em se adaptar à nova forma de tomadas de decisão do regime democrático, que prioriza a discussão entre todos os agentes envolvidos.

Espera-se que a redução da intervenção do Estado na cadeia sucroalcooleira seja substituída por um modelo de auto-gestão privada, na qual os Governos Estadual e Federal assumem o papel de monitoramento e de efetivação de determinadas políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HELFAND, S.M. *The political economy of agricultural policy in Brazil: interest groups and the pattern of protection*. Berkeley, 1994. Thesis (Doctor of Philosophy PHD) — University of California.
- LAMOUNIER, B. “Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão”. *Estudos de Política Agrícola* 9, jan. 1994: 1-26
- MORAES, M.A.F.D. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil. Piracicaba, 1999. Tese de doutorado — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo.
- PETT, M. “Agriculture in liberalizing economies”. In: *Agriculture in liberalizing economies: changing roles for governments. Agricultural Sector Symposium*, 14., Washington, 1995. Proceedings. Washington: World Bank, 1995: 445-55.
- SANTOS, M.H.C. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do proálcool*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

