

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**A DESREGULAMENTAÇÃO E O DESEMPENHO DO COMPLEXO  
SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL**

**JOSÉ GIACOMO BACCARIN**

**TESE DE DOUTORADO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**A DESREGULAMENTAÇÃO E O DESEMPENHO DO COMPLEXO  
SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL**

**JOSÉ GIACOMO BACCARIN**

**Tese de Doutorado apresentada  
no Programa de Pós-Graduação  
em Engenharia de Produção da  
Universidade Federal de São  
Carlos, como parte dos requisitos  
para obtenção do título de  
Doutor em Engenharia de  
Produção.**

**Orientador: Francisco José da Costa Alves**

**São Carlos**

**2005**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

B116dd

Baccarin, José Giacomo.

A desregulamentação e o desempenho do complexo  
sucroalcooleiro no Brasil / José Giacomo Baccarin. -- São  
Carlos : UFSCar, 2005.

287 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos,  
2005.

1. Setor sucroalcooleiro. 2. Cana-de-açúcar. 3.  
Complexos agroindustriais. 4. Intervenção pública. 5.  
Desregulamentação. I. Título.

CDD: 338.17 (20<sup>a</sup>)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluno(a): José Giacomo Baccarin


TESE DE DOUTORADO DEFENDIDA E APROVADA EM 28/06/2005 PELA  
COMISSÃO JULGADORA:

  
Prof. Dr. Francisco José da Costa Alves  
Orientador(a) PPGE/UFSCar

  
Prof.ª Dr.ª Maria Rita Pontes Assumpção  
PPGE/UFSCar

  
Prof. Dr. Pedro Ramos  
IE/UNICAMP

  
Prof. Dr. Paulo Roberto Beskow  
DTA/SER/UFSCar

  
Prof. Dr. José Jorge Gebara  
UNESP

  
Prof. Dr. Dário Henrique Alliprandini  
Coordenador do PPGE/UFSCar

## **DEDICATÓRIA**

A Mirian, em especial, e também a Mariana, Maria Clara, Pedro, Cíntia Maria e Vinícius. Grato pelo carinho, torcida e convivência. A conclusão dessa tese deve muito a vocês. Mirinha, valeu!

## **AGRADECIMENTOS**

Meu agradecimento especial ao Professor Francisco José da Costa Alves, orientador dessa tese. Sem seu apoio não seria possível, depois de vários anos, retornar à Pós-Graduação, nem concluir esse trabalho, deixando a coluna dos devedores duvidosos. Muito obrigado.

Agradeço às críticas, comentários e sugestões dos componentes da Banca da Defesa da Tese, Professora Maria Rita Pontes Assumpção e Professores José Jorge Gebara, Paulo Roberto Beskow e Pedro Ramos. Ao Gebara também pela pressão amigável para que a tese fosse concluída.

Agradeço à Coordenação, Professores e Funcionários do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

Obrigado aos colegas Professores e Funcionários do Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, da UNESP, campus de Jaboticabal, pela convivência e por possibilitarem que cursasse as disciplinas da Pós-Graduação.

Aos agrônomos Grazielle Padilha, Paulo Ramiro e Raphael Castilho que, ao desenvolverem seus trabalhos de graduação, quando alunos de Agronomia da FCAV/UNESP, contribuíram para o levantamento de dados e análises que ajudaram na realização dessa tese.

Agradeço as Senhoras Paula Ramponi Serrão e Sayne Silveira Lemos e ao Senhor Alexandre Melillo Filho, que muito me ajudaram na formatação dessa tese. E também pela amizade.

## SUMÁRIO

<b>BIBLIOTECA COMUNITÁRIA/UFSCAR.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1. OBJETIVOS, HIPÓTESE E MÉTODO .....	21
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: O ESTADO E AS CATEGORIAS SOCIAIS; CONDIÇÕES DE ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE .....</b>	<b>25</b>
2.1. A VISÃO DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM AS CATEGORIAS SOCIAIS.....	25
2.2. A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO .....	31
<b>3. A EXPLOÇÃO DO ALCOOL SOB OS ESTÍMULOS DO PROÁLCOOL .....</b>	<b>47</b>
3.1. ALCOOL SIM, MAS O DA CANA-DE-AÇÚCAR .....	49
3.2. A PRIMEIRA FASE DO PROÁLCOOL - 1975 A 1979 .....	63
3.3. O SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO E O DESLANCHAR DO CARRO A ALCOOL - 1980 A 1985.....	74
3.4. INDICADORES DE ESTRUTURA PRODUTIVA, PRODUÇÃO E CONSUMO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO.....	90
3.4.1. <i>Estrutura produtiva</i> .....	90
3.4.2. <i>Produção</i> .....	95
3.4.3. <i>Distribuição geográfica da produção</i> .....	97
3.4.4. <i>Consumo de álcool e participação do Complexo Sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira</i> .....	100
<b>4. PROÁLCOOL EM MARCHA LENTA – 1986 A 1990.....</b>	<b>104</b>
4.1. OS QUESTIONAMENTOS AO PROÁLCOOL.....	113
4.1.1. <i>O álcool na Matriz Energética Brasileira – os limites para a substituição da gasolina</i> .....	118
4.1.2. <i>O papel do Proálcool no Balanço de Pagamentos Brasileiro</i> .....	123
4.1.3. <i>O peso do Proálcool nas contas públicas</i> .....	126
4.2. INDICADORES DE ESTRUTURA PRODUTIVA, PRODUÇÃO E CONSUMO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO.....	135
4.2.1. <i>Estrutura produtiva</i> .....	135
4.2.2. <i>Produção</i> .....	138
4.2.3. <i>Distribuição geográfica da produção</i> .....	141
4.2.4. <i>Consumo de álcool e participação do Complexo Sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira</i> .....	142
<b>5. A GRADUAL DESREGULAMENTAÇÃO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO – 1991 A 2002.....</b>	<b>146</b>
5.1. REFORMAS LIBERAIS E A POLÍTICA MACROECONÔMICA.....	146
5.2. REFORMAS LIBERAIS E A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA .....	160
5.3. A DESREGULAMENTAÇÃO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO: DO MERCADO CONSTRUÍDO EM BUSCA DO MERCADO “NATURAL” .....	171
5.3.1. <i>As perspectivas iniciais da desregulamentação</i> .....	171
5.3.2. <i>Razões e interesses na desregulamentação</i> .....	174
5.3.3. <i>As marchas e contra marchas de uma desregulamentação incompleta</i> .....	184
5.3.3.1 <i>As postergações na liberação de preços</i> .....	189
5.3.3.2 <i>Medidas para cana-de-açúcar</i> .....	193
5.3.3.3 <i>Medidas para o açúcar</i> .....	196
5.3.3.4 <i>Medidas para o álcool</i> .....	201
5.4. DESEMPENHO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO.....	218
5.4.1. <i>Indicadores de produção</i> .....	218
5.4.1.1 <i>Açúcar vs. Álcool</i> .....	223

5.4.1.2. <i>Álcool vs. Gasolina</i> .....	229
5.4.2. <i>Indicadores de Produtividade</i> .....	241
5.4.3. <i>Distribuição Geográfica da Produção</i> .....	247
5.4.4. <i>Concentração e Centralização de Capitais</i> .....	250
5.4.5. <i>A Confirmação da retomada</i> .....	259
<b>6. CONCLUSÕES</b> .....	<b>261</b>
<b>BIBLIOGRAFIA CITADA</b> .....	<b>271</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>284</b>



## LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 - Evolução do Número e da Capacidade Produtiva dos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1975-85.....	91
TABELA 3.2 - Uso de Recursos Públicos nos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1975-85.....	92
TABELA 3.3 - Distribuição do Número e da Capacidade de Produção dos Projetos Enquadrados no Proálcool, por Tipo de Destilaria, 1975-85.....	93
TABELA 3.4 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1974/75 e 1984/85. ....	93
TABELA 3.5 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro em Equivalente Produto, Safras 1974/75 e 1984/85. ....	94
TABELA 3.6 - Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 1984/85. ....	95
TABELA 3.7 - Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total e de Açúcar no Brasil, 1974/75 a 1984/85. ....	96
TABELA 3.8 - Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1975-85. ....	97
TABELA 3.9 - Participação de Regiões e de Estados Seleccionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1975-85.....	98
TABELA 3.10 - Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1975-85.....	100
TABELA 3.11 - Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1975-85. ....	101
TABELA 3.12 - Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1979-85.....	101
TABELA 3.13 - Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em milhões de litros, 1975-85.....	102
TABELA 4.1 – Indicadores Seleccionados da Economia Brasileira, 1985-89.....	105
TABELA 4.2 – Estimativa de Subsídios com Algumas Políticas Agrícolas, 1986 a 1990, em US\$ milhões de 1990. ....	113
TABELA 4.3 – Disponibilidade Interna de Petróleo Bruto (Produção Nacional e Importação) no Brasil, em mil m <sup>3</sup> , 1972-1989. ....	115
TABELA 4.4 – Participação de Gasolina Exportada pelo Brasil no Total Produzido no País, 1974 a 1989. ....	121
TABELA 4.5 – Investimentos no Proálcool, 1976 e 1989, em milhões de dólares.....	127
TABELA 4.6 – Evolução do Preço e Custo do Álcool e do Preço Médio dos Derivados de Petróleo, em US\$/barril de 1988, 1976 -1990. ....	130

TABELA 4.7 – Evolução do Número e da Capacidade Produtiva dos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1986-87.....	136
TABELA 4.8 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1984/85 e 1990/91. ....	137
TABELA 4.9 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, em Equivalente Produto, Safras 1984/85 e 1990/91. ....	138
TABELA 4.10 – Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1984/85 e 1989/90. ....	139
TABELA 4.11 – Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total e de Açúcar no Brasil, 1984/85 a 1989/90. ....	139
TABELA 4.12 – Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1985-1990. ....	140
TABELA 4.13 - Participação de Regiões e de Estados Selecionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1985-90.....	142
TABELA 4.14 – Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1985-1990. ....	143
TABELA 4.15 – Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1985-1990. ....	143
TABELA 4.16 – Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1985-1990.....	144
TABELA 4.17 – Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em Milhões de Litros, 1985-1990. ....	144
TABELA 5.1 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1990-92.....	153
TABELA 5.2 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1993-98.....	155
TABELA 5.3 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1999-2002.....	158
TABELA 5.4 – Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1990-2002. ....	220
TABELA 5.5 – Médias Anuais do Número de Empregos Celetistas no Complexo Sucroalcooleiro*, por Regiões e no Brasil, 1997-2002. ....	222
TABELA 5.6 – Produção de Álcool e Açúcar no Brasil, 1989/90 a 2001/2002. ....	223
TABELA 5.7 – Exportações Brasileiras de Açúcar, 1990 a 2002. ....	226
TABELA 5.8 – Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1990-2002.....	231
TABELA 5.9 – Produção Nacional, Importação e Preço Real do Barril de Petróleo, Brasil, 1990-2002. ....	232
TABELA 5.10 – Participação de Gasolina Exportada pelo Brasil no Total Produzido no País, 1990 a 2002. ....	234

<b>TABELA 5.11 – Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total no Brasil, entre 1989/90 e 2001/2002.</b>	
.....	235
<b>TABELA 5.12 – Importação e Exportação de Álcool pelo Brasil, em milhões de litros, 1990 a 2002....</b>	236
<b>TABELA 5.13 – Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1990-2002. ....</b>	238
<b>TABELA 5.14 – Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1990-2002. ....</b>	239
<b>TABELA 5.15 – Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em Milhões de Litros, 1990-2002. ....</b>	241
<b>TABELA 5.16 - Participação de Regiões e de Estados Selecionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1990-2002.....</b>	248
<b>TABELA 5.17 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1990/91 e 2001/02. ....</b>	254
<b>TABELA 5.18 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, em Equivalente Produto, Safras 1990/91 e 2001/02. ....</b>	255
<b>TABELA 5.19 – Evolução do Número Agroindústrias e sua Capacidade Média em Equivalente Produto, por Regiões e Estados do Brasil, 1984/85 a 2001/2002 .....</b>	256
<b>TABELA A.1 – Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 2001/2002. ....</b>	285
<b>TABELA A.2 – Produção de Álcool Hidratado, Álcool Anidro e Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 2001/2002. ....</b>	286
<b>TABELA A.3 – Equivalente Produto Sucroalcooleiro no Brasil, 1974/75 a 2001/2002.....</b>	287
<b>TABELA A.4 – Evolução do Preço Nominal e Real do Petróleo, 1972 a 2002.....</b>	288
<b>TABELA A.5 – Produção Nacional e Importação de Petróleo, em 1.000 m3, 1972-2002 .....</b>	289
<b>TABELA A.6 – Venda e Frota de Carros a Álcool no Brasil, 1979-2002 .....</b>	290
<b>TABELA A.7 – Cálculo do Rendimento Industrial Corrigido (IAA) e do Rendimento Industrial Corrigido por Hectare, Brasil, 1974/75 a 2001/02.....</b>	291

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 4.1 – Índice de Preço Real do Barril de Petróleo, 1972-89. ....	114
GRÁFICO 5.1 – Preços Recebidos por Tonelada de Cana-de-Açúcar no Estado de São Paulo, Janeiro de 1985 a Dezembro de 2002. ....	221
GRÁFICO 5.2 – Preço Interno do Açúcar Cristal no Brasil, 1985-2002. ....	229
GRÁFICO 5.3 – Preço Interno do Álcool Hidratado no Brasil, 1985-2002. ....	237
GRÁFICO 5.4 – Relação do Preço de Álcool e do Preço da Gasolina ao Consumidor no Brasil, entre 1990 e 2002. ....	239
GRÁFICO 5.5 – Evolução do Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1975 e 2002. ....	243
GRÁFICO 5.6 – Rendimento Industrial e Rendimento Agroindustrial Canavieiro no Brasil, 1974/75 e 2001/02. ....	246

## RESUMO

O tema do trabalho foi a análise da evolução da relação do complexo sucroalcooleiro com o Estado, entre 1975 e 2002, em que houve a passagem de uma situação com forte intervenção pública, marcada pelo Proálcool, para outra, em que se propunha sua desregulamentação. Procurou-se interpretar os principais condicionantes políticos e econômicos do processo, descrever a forma como ele se deu e como foram afetados a estrutura e o desempenho do complexo. Assume-se que, desde 1985, foram-se estreitando as possibilidades de uma orquestração de interesses sociais e econômicos que permitisse a manutenção de um programa público contínuo e nacional de sustentação do complexo sucroalcooleiro. Contribuíram para isso a crise fiscal do Estado Brasileiro e a adoção de orientação política liberal, as condições prevaletentes no mercado do petróleo e a resistência da Petrobrás ao aumento da produção de álcool, bem como o pouco interesse da indústria automobilística no desenvolvimento de motores a álcool na década de 1990. Assume-se também que o poder de pressão política dos representantes do complexo e as relações formais específicas que se estabeleceram com a máquina administrativa federal, ao longo de décadas, fizeram com que a desregulamentação sucroalcooleira fosse diferenciada e marcada por políticas de compensação. De 1975 a 1985, o complexo contou com políticas públicas favorecidas, que levaram à grande expansão da capacidade produtiva, da produção e do consumo de álcool carburante. A partir de 1986, a política de fixação de preços dos produtos sucroalcooleiros foi mais desfavorável, conduzindo à estagnação da produção setorial, até 1990. A extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1990, deu início, formalmente, à desregulamentação sucroalcooleira, marcada por uma constante tensão entre Governo e empresários. Merecem destaque a eliminação do monopólio público na exportação de açúcar e a liberação de preços da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool, encerrada em 1999. Em compensação, instituiu-se a obrigatoriedade de adição entre 20% e 24% de álcool anidro à gasolina, sobre taxou-se a gasolina em benefício do álcool e criou-se fonte específica de financiamento da produção e estocagem alcooleira. Entre 1990 e 2002, enquanto mantinha-se estagnada a produção de álcool, a de açúcar crescia visando o mercado externo. Os rendimentos cultural e agroindustrial não apresentaram crescimento maior na desregulamentação, ao contrário da produtividade do trabalho. A produção canavieira tendeu a se concentrar no Centro-Sul em detrimento do Norte-Nordeste. Houve diminuição considerável do número de agroindústrias e crescimento de seu tamanho médio. Conclui-se que, de fato, não houve uma desregulamentação completa, mas uma mudança em sua forma, constituindo-se uma nova regulamentação. Sugere-se que a intervenção pública não se prenda a interesses oportunistas, mas que se estabeleça uma agenda pública/privada que contribua para a manutenção do complexo sucroalcooleiro e que dê garantia à sociedade quanto ao fornecimento do álcool, enquanto fonte energética.

**Palavras-chave:** Setor Sucroalcooleiro. Cana-de-Açúcar. Complexos Agroindustriais. Intervenção Pública. Desregulamentação.

## ABSTRACT

This work analyzed the evolution of the relation between the sugar and alcohol complex and the State from 1975 to 2002, when there was a change from public intervention, marked by 'Proálcool', to a new situation, in which deregulation is proposed. We attempted to interpret the main political and economical stipulators of the process, as well as describe the way it happened and how the structure and performance of the process were affected. It is assumed that since 1985 the possibilities of an orchestration of social and economical interests allowing the maintenance of a national, public and continuous program to support the sugar and alcohol complex have narrowed. The financial crisis of the Brazilian State and the adoption of liberal politic orientation, the prevailing conditions of the oil market and the resistance of 'Petrobrás' to the increase of alcohol production have contributed to this situation, as well as the little interest of car makers to develop ethanol-powered engines in the 1990's. It is also assumed that the political pressure strength of sugar and alcohol complex representatives and the specific formal relations established with the federal administrative machine throughout decades have made the sugar and alcohol deregulation differentiated and marked by compensation policies. From 1975 to 1985, the complex counted on favored public policies that resulted in great increase of the production capacity, consumption and production of fuel ethanol. Since 1986, the price fixation policy for sugar and alcohol products was more unfavorable, resulting in production settling until 1990. The extinction of the Sugar and Alcohol Institute (IAA), in 1990, formally gave birth to deregulation, marked by constant tension between government and millers. The elimination of the public monopoly on sugar exportation and the defrosting of sugarcane, sugar and alcohol prices in 1999 are noticeable. In compensation, the addition of 20% to 24% of anhydrous ethanol to gasoline became obligatory; the gasoline was overtaxed in benefit of alcohol, and a specific source of production and buildup financing for sugar and alcohol was created. From 1990 to 2002, while alcohol production remained still, there was an increase of sugar production aiming the world market. Crop and industry yield did not show higher increase with deregulation. However, the work productivity did. The sugarcane production tended to concentrate in the center-south, instead of the north-northeast. There was a considerable decrease in the number of mills, but the remaining became bigger. It can be concluded that in fact there was no complete deregulation, but actually a change resulting in a new regulation. We suggest that the public intervention should not be attached to opportunist interests, but a public/private agenda that contributes to the maintenance of the complex and guarantees alcohol supply to the society as an energy source.

**Key-words:** Sugar and Alcohol Sector. Sugarcane. Agrindustrial Complex. Public Intervention. Deregulation.

## 1. INTRODUÇÃO

A intervenção pública sempre esteve presente na história do complexo sucroalcooleiro no Brasil. Em 1933, foi criado o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), autarquia especial vinculada, no início, diretamente à Presidência da República e que garantiu, juntamente com legislações específicas, um aparato jurídico-institucional, cujo objetivo era o de regulamentar as relações intra e entre as suas principais categorias sociais: os industriais ou usineiros, os agricultores ou fornecedores de cana-de-açúcar e os trabalhadores.

Quanto à produção setorial, procurava-se assegurar sua rentabilidade, através da fixação de preços favorecidos para a cana-de-açúcar e o açúcar (em fase mais recente, também para o álcool), contemplando-se, inclusive, as diferenças regionais de custo de produção. Bem como se tentava disciplinar a participação relativa das duas grandes regiões produtoras (Norte-Nordeste e Centro-Sul, composta pelo Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e a concorrência entre empresas, pelo estabelecimento, respectivamente, de cotas de produção regionais e de cotas de produção por agroindústria.

A intervenção pública não foi suficiente para impedir que, entre 1933-75, observasse-se um deslocamento relativo da produção setorial do Norte-Nordeste em favor do Centro-Sul, especialmente para São Paulo. Também, não se conseguiu evitar a ocorrência de centralização produtiva. Aliás, a partir dos anos 1960, quando o avanço tecnológico foi decisivamente incorporado no planejamento do complexo, o Estado, deliberadamente, passou a incentivar a encampação de unidades menores ou menos eficientes por grandes agroindústrias, argumentando ser essa a maneira de se obter maiores racionalidade e produtividade setoriais (QUEDA, 1972; SZMRECSÁNYI, 1979).

Em 1975, tendo como justificativa o Primeiro Choque do Petróleo, ocorrido no final de 1973, foi criado o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) e, a partir de então, podem se caracterizar, grosso modo, três períodos distintos vividos pelo complexo sucroalcooleiro, quanto à intervenção pública e seus efeitos no desempenho setorial. No primeiro, seu acelerado crescimento foi fortemente condicionado por políticas públicas específicas, com o objetivo primordial de se aumentar a produção e o consumo de álcool

combustível, anidro, inicialmente, e hidratado, posteriormente. Houve um período intermediário caracterizado por indefinições e estagnação da produção do complexo. E, no terceiro, o da desregulamentação, uma série de mudanças institucionais ocorreu, com o objetivo declarado (não necessariamente atingido) de liberação de preços e de diminuição do amparo público ao complexo. Concomitantemente, as condições de mercado do açúcar, diferentemente dos dois períodos anteriores, passaram a influenciar mais decisivamente o ritmo de expansão setorial.

No primeiro período, de 1975 a 1985, o complexo apresentou crescimento significativo associado à expansão da produção do álcool combustível, que saltou de 0,6 bilhão de litros, em 1974/75, para 9,3 bilhões, em 1984/85, enquanto a produção de açúcar passava de 6,7 milhões de toneladas para 8,8 milhões de toneladas, no mesmo intervalo de tempo<sup>1</sup>. As políticas governamentais subsidiaram os investimentos para reforma, ampliação ou instalação de usinas e destilarias, garantiam preços remuneradores ao álcool<sup>2</sup> e criaram mercado consumidor, através do desenvolvimento tecnológico de motores e dos incentivos para a compra de carros a álcool e do consumo de álcool carburante.

Ainda nesse período, conseguiu-se concertar interesses e ações de diferentes segmentos da sociedade brasileira. O apoio dos órgãos públicos e até uma certa aceitação difusa do Proálcool se justificaram pelo crescimento do preço do petróleo e dos problemas na Balança Comercial, decorrentes da grande dependência nacional, na época, à importação desse produto. Além disso, o Proálcool veio logo após o lançamento, em 1974, do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que, entre seus objetivos, pretendia fortalecer a indústria e o capital nacionais, especialmente de produtos intermediários e de bens de capital.

De sua parte, os usineiros tiveram na expansão da produção do álcool, a saída para superar a crise, verificada a partir de 1974, no mercado internacional do açúcar.

---

<sup>1</sup> A literatura especializada subdivide os dez anos iniciais do Proálcool em duas fases. A Primeira, até 1979/80, caracterizada pelo crescimento da produção de álcool anidro e do número das destilarias anexas. A Segunda, de 1980/81 a 1984/85, com expansão do número de carros a álcool, aumento da produção de álcool hidratado e grande instalação de destilarias autônomas.

<sup>2</sup> Os preços da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool eram fixados para as diferentes regiões produtoras, levando-se em conta os custos de produção das unidades industriais menos eficientes e lavouras com baixa produtividade. Este paternalismo, evidentemente, garantia sobre lucro àquelas unidades produtivas com custos médios menores.



Por sinal, os interesses dessa categoria e o parque agroindustrial já instalado explicam, obviamente, porque a opção que acabou prevalecendo foi a produção do álcool obtido a partir da cana-de-açúcar e não de outras matérias-primas, como a mandioca e o sorgo sacarino, como chegou a ser sugerido no início do Proálcool. De forma semelhante, pode-se entender por que se priorizaram grandes unidades agroindustriais e não microdestilarias, como defendido por alguns.

A indústria automobilística no Brasil, depois de relutar inicialmente, acabou aderindo ao programa. Aproveitou-se das pesquisas exploratórias de motores a álcool, realizadas pelo Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) de São José dos Campos (SP) e, especialmente, a partir de 1980, passou também a desenvolver tecnologia de motores e ofertar automóveis a álcool. Esta decisão, acrescida dos incentivos tributários para a compra de carros a álcool, fez com que, nos meados da década de 1980, estes veículos passassem a representar próximo a 90% do total de veículos novos comercializados no país.

No segundo período, entre 1985 e 1990<sup>3</sup>, não houve crescimento do complexo sucroalcooleiro. A produção de álcool estabilizou-se em torno dos 11,8 bilhões de litros e a de açúcar flutuou próxima a 8,0 milhões de toneladas. Os créditos subsidiados para investimento haviam sido cortados e os preços do álcool, embora ainda administrados pelo Governo Federal, passaram a ser reajustados bem abaixo da inflação (ANNICHINO, 1989). Nos anos de 1989 e 1990, observou-se falta de álcool nos postos de combustíveis. A diminuição dos incentivos do Proálcool, resultando na estagnação da produção de álcool e no desabastecimento do mercado consumidor, fez com que as vendas de carros a álcool caíssem, chegando, em 1990, próximo a 12% do total de veículos novos de passeio.

Duas razões aparecem como mais importantes para explicar esta estagnação setorial. A crise fiscal que se abateu sobre o Estado Brasileiro na década de 1980, levou a cortes de incentivos e subsídios de maneira geral, o que acabou atingindo o Proálcool. Ao mesmo tempo, as condições prevaletentes no mercado do petróleo, contribuíram para um maior questionamento do álcool como opção energética e forte resistência da Petrobrás quanto à continuidade do Programa.

---

<sup>3</sup> Na literatura especializada, esse período é conhecido como a Terceira Fase do Proálcool.

As previsões feitas no início dos anos oitenta, de aumento do preço do petróleo, não se confirmaram, sendo que ao seu final, o barril custava apenas cerca de 30% do que no seu começo. Com isso, a competitividade do álcool em relação à gasolina caiu. Também, durante os anos 1980, em decorrência de investimentos incentivados pelo II PND, que levaram à descoberta de petróleo na Bacia de Campos (RJ), o Brasil conseguiu diminuir a dependência externa desse produto e as pressões sobre a Balança Comercial.

Nesta situação, algo que era evidente desde o início do Proálcool, ganhou maior espaço no debate social, qual seja, a parcialidade do álcool como opção energética. Este produto não substituiu o petróleo, mas apenas um de suas dezenas de derivados, que é a gasolina. A comercialização do álcool significava, para a Petrobrás, custo financeiro considerável, na medida em que esta estatal bancava o subsídio ao preço de consumo do produto, através da chamada Conta Álcool (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986), além de implicar em “sobras” de bilhões de litros de gasolina, após o refino do petróleo. Restava a alternativa de exportar estas “sobras”, o que era conseguido somente com preços aviltados.

Os 15 anos iniciais do Proálcool foram marcados pela incorporação de novas regiões produtoras de cana-de-açúcar, como o oeste de São Paulo, o norte do Paraná e a Região Centro-Oeste do Brasil, pela entrada de novos grupos empresariais no complexo e pela maior expansão das destilarias autônomas (produtoras exclusivas de álcool) relativamente às usinas (que produzem, simultaneamente, açúcar e álcool ou apenas açúcar).

Nos anos de 1980, a Economia Brasileira conviveu com baixos níveis de crescimento econômico e altas taxas de inflação, instabilidade que se refletiu em indefinições nas políticas públicas. O início da década de 1990 foi marcado por profunda mudança na orientação da política econômica brasileira. De acordo com o receituário neoliberal, sistematizado no chamado "Consenso de Washington", o Brasil adotou uma série de medidas que conduziram à maior abertura comercial, a um amplo processo de privatização e concessão do patrimônio público, à defesa de maior rigidez fiscal e à desregulamentação dos mercados de trabalho e de bens e serviços (BATISTA, 1994). Passou a predominar e a se difundir a idéia de que o planejamento e controle estatais deveriam ser substituídos pelo "livre" funcionamento das forças de mercado.

No caso do complexo sucroalcooleiro, extinguiu-se, em 1990, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), dando início ao terceiro período considerado nesse estudo, o da desregulamentação. Um conjunto de indagações aflorou nesse momento, com respeito à relação do complexo com o Estado. Que intensidade teria a liberação do complexo, levando-se em conta os laços históricos específicos que, ao longo do tempo, foram se estabelecendo entre governo e os interesses sucroalcooleiros? O que ocorreria com as instituições públicas e normas legais moldadas ao longo do processo de intervenção? Seriam extintas, sofreriam adaptações? Diante da orientação geral da política econômica, no sentido da liberação, os interesses sucroalcooleiros conseguiriam mobilização política suficiente para conquistarem ações públicas específicas a seu favor?

Um outro conjunto de indagações dizia respeito à estrutura produtiva e ao desempenho econômico sucroalcooleiro, mais especificamente quanto aos aspectos que haviam sido objetos de preocupação na fase de intervenção pública. A recuperação então observada nos preços internacionais do açúcar<sup>4</sup> teria continuidade e seria suficiente para garantir a estrutura produtiva montada durante o Proálcool, assegurar sua rentabilidade e sustentar sua produção? Que modificações ocorreriam na composição do produto do complexo, mais especificamente na participação do açúcar e do álcool? Reforçar-se-ia a tendência já observada de deslocamento relativo da produção sucroalcooleira do Norte-Nordeste para o Centro-Sul? Haveria modificações significativas nos indicadores de produtividade do complexo? Na ausência de uma política de sustentação de preços e com a eliminação de quotas de produção, que aconteceria com o grau de concentração e centralização de capitais sucroalcooleiros?

São essas indagações que motivam a presente tese. Procuraremos entender as razões e caracterizar o processo de desregulamentação do complexo sucroalcooleiro pós 1990, ao mesmo tempo analisar a evolução de sua estrutura e de seu desempenho diante dessa nova realidade. O período de 1975-1990, do Proálcool, também será considerado para efeitos comparativos.

---

<sup>4</sup> VEIGA FILHO & YOSHII (1994) mostram que, entre 1985 e 1990, o preço do açúcar demerara no mercado internacional passou de US\$ 89,64/t para US\$ 277,04/t.

Desde logo, apresentemos nosso entendimento sobre os termos intervenção pública, (des) regulamentação e liberação. Não entendemos a intervenção pública como um ato unilateral e auto-suficiente, realizado a partir de motivações próprias do Governo, de maneira independente aos interesses sociais. No mais das vezes e em última instância, a intervenção pública, especificamente no campo econômico, surge em decorrência de interesses e pressões originados da sociedade civil.

Um desdobramento dessa visão é o entendimento de como a sociedade civil influencia nas decisões públicas. Considerando-se determinado setor econômico, dependendo do nível de organização das categorias sociais e do grau de avanço da democracia, poucos ou muitos interesses sociais podem ter suas reivindicações consideradas.

As ações econômicas governamentais refletem interesses de diferentes setores econômicos, com poder de pressão diferenciado e que podem apresentar demandas conflitantes entre si. Além disso, o desenvolvimento da burocracia, além de trazer para a arena política seus próprios interesses, depende de fatores históricos e institucionais, o que tende a conferir formas diferenciadas de arbitrar os interesses econômicos dos diversos setores. Nessa arbitragem pode até parecer que, em determinadas decisões e circunstâncias, a ação pública se desvincula dos interesses específicos de um ou vários setores econômicos. Isso porque a decisão pública tende a sintetizar interesses variados, inclusive os seus, podendo, apenas na aparência e em alguns casos, se mostrar independente dos interesses sociais.

Usaremos o termo regulamentação com uma conotação bastante determinada, associada a medidas de natureza econômica. Consideraremos que um setor apresenta-se regulamentado, quando lhe são direcionadas políticas públicas específicas, que afetem o ritmo de crescimento da sua produção ou da sua capacidade produtiva instalada. Em decorrência, desregulamentação e liberação serão consideradas como sinônimos, significando a eliminação ou diminuição das políticas econômicas específicas para determinado setor.

### **1.1. Objetivos, Hipótese e Método**

O tema básico do presente estudo é entender como evoluiu a relação de um complexo econômico brasileiro (o sucroalcooleiro) com o Estado, entre 1975 e 2002, no qual houve a passagem de uma situação com forte intervenção pública para outra caracterizada pela desregulamentação. Quer se verificar também como esse complexo adaptou-se à desregulamentação e como seu desempenho foi afetado. Desde já, diga-se que não serão abordados os aspectos relativos às relações entre usineiros e fornecedores, nem entre empresários e trabalhadores. A análise se prenderá às relações do complexo como um todo, capitaneado pelos usineiros, com o Estado e tratará de questões referentes à produção, produtividade e rendimento do complexo, bem como da estrutura produtiva das agroindústrias e das regiões canavieiras.

Assume-se que o Estado intervinha no complexo, através de políticas específicas que procuravam garantir sua rentabilidade e mercado para seus produtos e na tentativa de disciplinar a competição entre regiões produtivas e unidades agroindustriais. Procura-se verificar as conseqüências, para a estrutura e o desempenho do complexo sucroalcooleiro, decorrentes do fato do Estado deixar de aplicar ou modificar aquelas políticas.

Estabelecem-se os seguintes objetivos para o presente estudo:

- a) Analisar os principais condicionantes políticos e econômicos da passagem de uma situação de ampla intervenção pública para outra, caracterizada pela desregulamentação do complexo sucroalcooleiro brasileiro;
- b) Descrever o processo de desregulamentação da década de 1990, em suas principais medidas, inclusive as compensações e seus sucessivos adiamentos, bem como o debate público em torno da necessidade de maior ou menor intervenção pública no complexo estudado;
- c) Analisar, através de indicadores de produção (de cana-de-açúcar, de álcool e de açúcar), competitividade (preços versus custo de produção, rendimentos agrícola e industrial) e de estrutura produtiva (participação relativa das principais regiões

produtoras, grau de concentração industrial, tipo de agroindústria), como o complexo se adaptou à desregulamentação.

A hipótese básica do trabalho é que, a partir de 1985, foram se estreitando as possibilidades de se constituir uma orquestração de interesses sociais e econômicos que permitisse a manutenção de um programa público contínuo e com abrangência nacional de sustentação do complexo sucroalcooleiro. Contribuiu para isso, a crise fiscal vivida pelo Estado Brasileiro, o que, inclusive, serviu para evidenciar e expor à crítica, o tratamento privilegiado recebido pelo complexo sucroalcooleiro em relação a outros setores da agropecuária nacional. Também tiveram importância, entre outros, a resistência imposta pela Petrobrás à continuidade do Proálcool, bem como o pouco interesse demonstrado pela indústria automobilística no Brasil quanto ao desenvolvimento de motores a álcool, na década de 1990.

Contudo, em direção contrária, agindo em favor da regulamentação, deve-se considerar o poder de pressão política dos representantes sucroalcooleiros e as relações formais específicas que se estabeleceram com a máquina administrativa federal, ao longo do tempo. Como resultado, o complexo poderia vir a ser contemplado com a instituição de políticas de compensação, ainda que com caráter mais tópico e disperso.

Ao estudar a desregulamentação, não partimos do pressuposto que seu fim deva ser, obrigatoriamente, a constituição de um mercado “livre” para o complexo sucroalcooleiro, mas pode sim, ser um novo tipo de regulamentação. Pela sua importância econômica, pela sua repercussão quanto ao desenvolvimento de diferentes regiões, por produzir um produto essencial, a energia na forma de álcool carburante, há de se constituir um conjunto de normas públicas específicas para o complexo. Em nosso ponto de vista, o desejável, é que essa nova regulamentação não escorregue para a manutenção de privilégios, leve em conta os diversos interesses envolvidos e que resulte em maior segurança para a sociedade, especialmente quanto ao fornecimento de álcool combustível.

O trabalho compara o período de desregulamentação, que formalmente se inicia com a extinção do IAA, em 1990, com os 15 anos imediatamente anteriores, quando a dinâmica setorial foi, evidentemente, influenciada por um programa público do porte do Proálcool.

Através da revisão de literatura e da consulta a documentos oficiais, pretende-se interpretar os principais condicionantes histórico-econômicos e as mudanças na normatização pública relacionados com a passagem de um período de ampla intervenção pública para outro em que as condições do mercado tenderam a aumentar sua influência no desempenho setorial. Isto será confrontado com a análise dos indicadores de evolução da estrutura (número, tipo e capacidade produtiva das agroindústrias sucroalcooleiras, participação de regiões e estados na produção), da produção (área e produção de cana-de-açúcar, produção de açúcar e álcool), do consumo e do papel do álcool e do complexo na Matriz Energética Brasileira, de produtividade (rendimento cultural, rendimento industrial), de preços e de custo de produção.

Os condicionantes histórico-econômicos mais gerais considerados no trabalho são as condições macroeconômicas brasileiras, particularmente a situação fiscal, e a mudança na natureza da intervenção do Estado na economia, coerente com o avanço das idéias neoliberais. Também serão consideradas as condições dos mercados de açúcar e de álcool, do petróleo e a ação da indústria automobilística brasileira, bem como a capacidade de seus empresários e representantes institucionais influenciarem nas políticas públicas.

Os indicadores de estrutura, produção e produtividade serão analisados agregadamente para o País e para as suas duas principais regiões produtoras de açúcar e álcool, o Norte-Nordeste e o Centro-Sul. As taxas de crescimento setorial serão comparadas com aquelas verificadas na agricultura como um todo e no geral da economia.

Além dessa introdução, o trabalho se divide em outros cinco capítulos. No segundo, que serve de fundamentação teórica, abordam-se diversas interpretações sobre as relações entre categorias sociais e o Estado e suas políticas públicas, bem como as mudanças nas condições econômicas das últimas décadas, que justificaram uma menor ação pública na sustentação de setores econômicos determinados.

O terceiro capítulo objetiva caracterizar o desenvolvimento do complexo sucroalcooleiro nos dez primeiros anos do Proálcool, entre 1975 e 1985. Apresentam-se condicionantes históricos e conjunturais que levaram à criação do Proálcool e mostra-se o desempenho do complexo sucroalcooleiro no período. No capítulo quatro discutem-se as

causas que levaram o complexo sucroalcooleiro a apresentar estagnação produtiva, entre 1986 e 1990.

O capítulo cinco trata do período 1990 a 2002. Descreve e procura explicar as idas e vindas do processo de desregulamentação, com os diversos interesses envolvidos e sua constante tensão. Caracterizam-se as mudanças na estrutura e na produção sucroalcooleira, com a recuperação da importância do açúcar e a maior concentração regional e de agroindústria no período. O capítulo sexto fecha o trabalho, apresentando suas conclusões.



## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: O ESTADO E AS CATEGORIAS SOCIAIS; CONDIÇÕES DE ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE**

A maneira de se encarar a atuação do Estado no campo econômico, não só é divergente entre autores e formulações teóricas e políticas, mas tende a mudar ao longo do tempo. Em alguns períodos, observa-se que o consenso sócio-político mostra-se favorável à maior intervenção pública na economia e, em outros, ocorre justamente o contrário. Este trabalho analisa a relação de um determinado ramo da economia – o complexo sucroalcooleiro – com o Estado, entre 1975 e 2002. Em seu início, observaram-se a implementação de políticas específicas para o complexo e a forte intervenção pública, que, mais adiante, tendeu a diminuir, especialmente a partir de 1985.

Para seu melhor entendimento, em primeiro lugar, julgamos necessário discorrermos sobre uma visão mais geral do Estado e de suas relações com as classes e categorias sociais, bem como, com a sociedade como um todo, com as conseqüentes formulação e implementação de políticas públicas. Em segundo lugar, procuramos apreender a reestruturação do estado brasileiro nas últimas décadas que, sob pressão do alto endividamento externo e da crise fiscal, adotou uma série de políticas que limitaram sua intervenção direta (via investimentos das estatais ou em infra-estrutura) ou indireta (via subsídios e financiamentos à iniciativa privada).

### **2.1. A Visão do Estado e sua Relação com as Categorias Sociais**

Grande parte das informações dessa seção foi obtida com a leitura do livro "Estado e Teoria Política" de Martin Carnoy (1986). Primeiramente, é conveniente tecer algumas considerações sobre a relação entre o Estado Capitalista e a chamada Sociedade Civil, de maneira mais geral, e com a Estrutura Produtiva, mais especificamente. Há subordinação ou independência? Se há subordinação, quem a comanda?

Algumas concepções defendem o Estado como sujeito, um ser superior que possui grande autonomia em relação à Sociedade Civil e que consegue estabelecer a ordem (inclusive, econômica) e minimizar os conflitos entre cidadãos e categorias sociais. Outras concebem o Estado como objeto, com suas ações reproduzindo, quase que automaticamente, os interesses e reivindicações da Sociedade Civil como um todo, ou de uma de suas parcelas. Há ainda, os que concebem o Estado como tendo uma "autonomia relativa" à Sociedade Civil. Neste caso, embora vinculado, em última instância, à estrutura sócio-econômica, o Estado ganha vida própria e toma decisões que vão além da simples representação de interesses específicos e individualizados da sociedade.

Uma outra preocupação diz respeito à estrutura da Sociedade Civil, quem são seus componentes e qual o poder que têm de influenciar na elaboração e execução das políticas públicas. Para os pluralistas (como os interpreta CARNOY), o poder nas democracias representativas está totalmente disseminado entre os cidadãos, posto que cada um tem direito, única e exclusivamente, a um voto. O Estado é considerado neutro, um servidor da cidadania ou do eleitorado e suas ações procuram o "bem comum".

Já o corporativismo entende que a representação do cidadão junto ao Estado não se dá, prioritariamente, de forma individual e direta. Ela é intermediada, no mais das vezes, por corporações (organizações sociais, entidades de classe, sindicatos patronais e de trabalhadores etc.), sendo que o Estado passa a representar os interesses desses grupos e, com sua cooperação, consegue organizar o desenvolvimento social e econômico, à semelhança do enfoque pluralista, em direção ao "bem comum".

Há uma outra visão que considera a sociedade dividida em classes sociais, em síntese, as detentoras e as não detentoras dos meios de produção. O Estado, enquanto superestrutura, não molda a sociedade (estrutura), mas é por ela moldado e condicionado. O maior poder econômico das classes detentoras dos meios de produção possibilita, por uma série de mecanismos, também maior poder político e, portanto, um direcionamento das políticas públicas para seus interesses de classe.

O Estado capitalista é moldado pelo modo de produção capitalista e pela sua correspondente estrutura de classes. A princípio, não tem a finalidade de estabelecer o "bem comum" (embora, algo próximo a isto, dependendo das condições históricas, possa ser

conquistado), mas atua pressionado pelos diferentes interesses sociais (muitas vezes, conflituosos) e com o objetivo último de preservar o sistema capitalista, sua produção e acumulação.

Dentro da visão mais geral que leva em conta a estrutura de classes sociais e seus interesses diferenciados, podemos encontrar diversas formulações teóricas que, inclusive, conduzem a orientações políticas divergentes. Há, por exemplo, concepções alternativas quanto ao papel e aos limites da democracia representativa (ou burguesa) no encaminhamento das demandas sociais.

Nos trabalhos de Lenin, o Estado aparece como representante direto da classe dominante, atendendo seus interesses econômicos e políticos, inclusive através da repressão policial aos movimentos dos trabalhadores. O Estado representaria o braço repressivo da burguesia. A democracia representativa tem muito pouco poder para inverter este estado de coisas, sendo necessária a destruição do estado burguês para que o interesses populares possam ser efetivamente encaminhados.

Os Estruturalistas (Althusser, Poulantzas, da primeira fase<sup>5</sup>) concebem o Estado como completamente moldado ou determinado pelas relações de classes ou estrutura da sociedade capitalista, reproduzindo e até reforçando a dominação da burguesia sobre os assalariados. Althusser entende que até mesmo o comportamento do indivíduo está pré-determinado pela estrutura, o que coloca um limite evidente e quase intransponível à ação política.

Para Poulantzas (na primeira fase), o Estado seria um fator de coesão e regulamentação do sistema social no qual atua. "O Estado funciona a fim de organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas, enquanto aumenta a competição entre classes dominadas, isolando cada um de seus membros em seu espaço individual, mas mantendo sua legitimidade aos olhos das classes dominadas, afirmando ser uma força unificadora e representativa dos interesses do povo". (Carnoy, interpretando as idéias de Poulantzas, 1986:135).

---

<sup>5</sup> Em seu livro "Poder político e classes sociais", cuja edição original é de 1968, Poulantzas apresenta uma visão estruturalista. Já em seu livro "O Estado, o poder e o socialismo", cuja primeira edição é de 1978, sua visão muda, como veremos adiante, passando a encarar o Estado como local onde também se manifesta a luta de classes.

Já para Gramsci, o Estado não é simplesmente determinado pela estrutura econômica e nem exerce tão somente o papel de aparelho repressivo da burguesia. Mais comumente, o papel do Estado é o de garantir a hegemonia ou o predomínio ideológico das classes dominantes sobre as classes subalternas. Para o autor, a superestrutura ideológica predomina sobre a estrutura econômica. O Estado procura estabelecer um consenso social, conseguindo fazer com que os ideais burgueses sejam encarados como universais e compartilhados por todos, ou pelo menos pela maioria da sociedade. Nesse sentido, a atividade política contestatória, deveria prever a construção de uma hegemonia alternativa, uma nova concepção de sociedade que incorporasse os ideais do proletariado. Além disso, o autor não vê, como única possibilidade, o ataque frontal ao Estado, mas defende a "guerra de posições", através de conquistas gradativas obtidas pelos movimentos sociais.

No que está sendo designado como segunda fase de Poulantzas, o autor considera que o Estado não representa direta e simplesmente os interesses da classe dominante, mas o concebe como uma arena de disputas sociais, marcado pela luta de classes. O Estado continua sendo moldado, em última instância, pelo modo de produção capitalista, mas ganha certa autonomia (autonomia relativa) na formulação e implementação de políticas públicas. A partir da pressão de interesses sociais diversos, o Estado estabelece sua ação, que pode atender mais ou menos as classes dominadas, mais esta ou aquela fração do capital.

Na fase monopolista do capitalismo, além dos papéis ideológico e repressivo, o Estado passa a atuar na área econômica, com o objetivo de diminuir as instabilidades do sistema. Neste caso, a intervenção pública vai desde o estabelecimento de políticas anti-cíclicas, de estímulos à acumulação privada, até à produção estatal direta (estado empresário). Atuando na economia, o Estado contempla questões sociais, procurando evitar o alastramento do desemprego. Adicionalmente, adota políticas de bem estar social, como o seguro desemprego e o sistema público de aposentadorias e pensões.

Poulantzas já não vê o Estado com o poder superior de "organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas", conforme citação anterior. Os conflitos entre frações do capital são transferidos, até certo ponto, para o aparelho do Estado, que não

se constitui em um bloco monolítico, nem em árbitro isento. Não há política pública prévia ou tecnicamente estabelecida, a disputa social é que a vai determinar.

Em relação às classes dominadas, o Estado não deixa de tentar isolar e dividir seus membros (vide citação anterior), mas, ao mesmo tempo, compromete-se com e implementa políticas que atendem parte de suas demandas. Neste sentido, a democracia representativa pode abrir espaços para que os movimentos sociais tenham efetividade no encaminhamento de suas reivindicações. Isso pressupõe que os trabalhadores tenham capacidade de se organizarem e encaminharem suas lutas, forçando o Estado adotar políticas que lhes sejam favoráveis.

Uma formulação importante de Estado é a de Offe, que se preocupa, basicamente, com sua função econômica que seria a de administrar as crises capitalistas. O Estado, embora não produza diretamente (ou produza muito pouco), depende da acumulação para sua manutenção. Suas ações, concebidas com base em procedimentos e estruturas internas constituídas ao longo dos anos, acabam comprometendo-se com o processo geral de acumulação e não com interesses específicos de frações do capital. Neste sentido, o Estado apresenta grande autonomia em relação às categorias sociais.

"Ele propõe que o interesse comum da classe dominante é mais bem expresso naquelas estratégias do aparelho do Estado que não são iniciadas por interesses externos, mas pelas próprias rotinas e estruturas formais da organização mesma do Estado". (CARNOY, 1986:171)

Embora comprometido com o processo geral de acumulação capitalista, o Estado democrático procura se apresentar como representante dos interesses gerais da sociedade. Tenta combater as crises capitalistas e adota políticas sociais para manter sua base de sustentação de massa e garantir sua legitimidade aos olhos da população.

A ação do Estado na defesa da acumulação, de forma geral, enfrentaria dois limites, para Offe. Um deles, decorrente das dificuldades dos instrumentos de planejamento econômico de médio prazo, cujas falhas podem comprometer sua presumível superioridade em relação às ações da iniciativa privada ou do mercado na alocação de recursos e na produção. O outro, seriam os problemas de ordem fiscal, com o Estado enfrentando

problemas para garantir seus programas sociais e de estímulo à produção privada, além da manutenção da máquina pública, diante de uma insuficiente arrecadação tributária.

Na tentativa de resolver as crises de acumulação privada e dados os limites apontados para a sua atuação, o Estado também pode enfrentar crises, caracterizadamente de natureza política. A ação pública teria um comportamento cíclico, com altos e baixos, atendendo com maior ou menor eficiência, seus compromissos econômicos e sociais. Dependendo da profundidade da crise enfrentada pelo Estado, isto pode possibilitar, inclusive, que mobilizações sociais de contestação ao papel e ao tamanho do Estado tornem-se hegemônicas na sociedade.

A análise de Offe destaca o papel que a máquina burocrática assume, descolando-se, de certa forma, de interesses específicos existentes na sociedade e se vinculando ao interesse geral, de acumulação de capital. Embora esta concepção consiga enfocar pontos importantes da ação pública, também idealiza sua capacidade de intervenção política. Neste sentido, as idéias de Poulantzas (da segunda fase) são mais abrangentes, ao estabelecer que o Estado tem autonomia, mas ela é relativa, posto que vinculada à estrutura social, que não é a mesma em todas nações e onde os agentes sociais apresentam diferentes capacidades de mobilização e de encaminhamento de suas reivindicações junto à esfera pública.

Para Carnoy, embora se possam admitir concepções universais do Estado e da sociedade capitalista, a ação de um determinado Estado não pode ser pré-concebida, sendo necessárias, para seu entendimento, análises históricas específicas, que considerem as estruturas e a atuação das suas classes sociais.

Por exemplo, para a realidade dos países do então Terceiro Mundo, a Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto procurou mostrar como, diante de uma estrutura social e econômica mundial, alguns estados conseguiram forças internas importantes que estimularam a industrialização. A Teoria levou em conta a dependência ou a situação desfavorável dos países subdesenvolvidos na relação com os países desenvolvidos, mas considerou também a existência de forças nacionais industrializantes, que conseguiram, inclusive, pautar políticas públicas de acordo com seus interesses.

A distribuição de renda entre os cidadãos e classes sociais de uma determinada sociedade também deve ser levada em conta ao se caminhar de uma visão mais geral da ação do Estado para uma análise da ação de um Estado específico.

O conceito ampliado de democracia, não a confunde com sua formalidade, ou o direito de voto de cada cidadão. As classes e categorias sociais têm capacidades econômicas diferentes, o que acaba se transformando em maior ou menor capacidade política para influenciar na condução das políticas públicas. Em sociedades, como a brasileira, onde a distribuição de riqueza é muito desigual e o nível de organização social é pequeno, as políticas públicas apresentam um forte viés social em favor dos cidadãos mais ricos e dos ramos econômicos mais concentrados e com maior volume de capital.

PRZEWORSKI (1999) mostra, através de dados de diferentes países, que onde a renda é muito concentrada, os governos têm dificuldade de aumentar sua arrecadação, porque não conseguem taxar as camadas mais ricas. Para o autor isto é uma limitação tão grande que dificilmente pode ser suplantada por reformas de caráter institucional ou do aparelho do Estado tão somente.

"Talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais". (PRZEWORSKI. 1999: 328)

## **2.2. A Reestruturação do Estado Brasileiro**

A década de 1990 marca uma profunda mudança na forma de atuação do Estado Brasileiro. Depois de um período de transição e de indefinição, observado nos anos oitenta, a concepção de um Estado intervencionista e principal articulador do desenvolvimento econômico, predominante até o final da década de 1970, é substituída pela

idéia de um Estado que deve se responsabilizar basicamente com a estabilidade monetária, exercer rígidos controles fiscais e deixar de intervir diretamente na economia.

Ainda que mais tardiamente que outras nações, o Brasil se adaptava, assim, ao avanço das idéias neoliberais, que tenderam a serem hegemônicas nos anos oitenta e noventa do século XX. A seguir, destacamos alguns dos condicionantes histórico-econômicos desta mudança.

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos setenta, o capitalismo viveu o que muitos autores consideram sua "Época de Ouro" ou os "Trinta Anos Gloriosos". Como destaca FIORI (1999:23), "... o capitalismo cresceu em praticamente todo o mundo, e cresceu a taxas médias mais altas nos países mais atrasados, do que nos países avançados". Ainda o autor, em outro texto, afirma: "(é provável) que a relação entre Estado, sistema monetário internacional e desenvolvimento nunca tenha tido funcionamento mais regular e 'virtuoso' do que no padrão dólar, onde foi possível conciliar, sob pressão política da Guerra Fria, a ordem liberal internacional com a autonomia das políticas econômicas nacionais, tanto nas experiências Keynesianas (dos países desenvolvidos) como nas desenvolvimentistas (dos países em desenvolvimento)". (FIORI, 2001: 40, parênteses acrescentados na transcrição)

Nos países desenvolvidos, o crescimento econômico garantiu altos níveis de emprego e veio acompanhado do aumento dos salários reais, contribuindo para melhor distribuição da riqueza. O Estado, de maneira geral, maneja ativamente as políticas fiscal e monetária com o objetivo de proporcionar altos níveis de demanda e de investimentos às empresas privadas. Muitos governos formularam projetos nacionais de desenvolvimento e alguns investiram diretamente, através de empresas estatais, em setores considerados prioritários.

PLIHON (1998) evidencia o papel importante do Estado, entre as três causas que teriam possibilitado o crescimento dos países industrializados na "Época de Ouro", quais sejam:

"- a relação salarial 'fordista', que se traduziu por uma rápida e regular evolução dos salários, com base num compromisso capital-trabalho que organizou a divisão



de ganhos de produtividade provenientes da organização científica do trabalho (Boyer, 1987);

- as políticas de estabilização macroeconômicas, de inspiração Keynesiana, destinadas a assegurar um progresso regular da demanda direcionada às empresas;

- os sistemas financeiros administrados, que viabilizaram o financiamento da acumulação do capital por endividamento bancário a taxas de juros baixas e controladas pelas autoridades monetárias". (PLIHON, 1998: 98)

A intervenção de Estado na economia veio acompanhada de aumento dos seus gastos sociais, procurando-se universalizar a prestação de serviços, por exemplo, nas áreas de saúde e ensino, ampliando-se os gastos previdenciários, adotando-se programas de seguro desemprego etc. Desenvolveu-se o chamado "Welfare State", que junto com o crescimento do emprego e dos salários reais, garantiram estabilidade social aos países industrializados, importante para o enfrentamento da "Guerra Fria", disputa política e ideológica com os países do socialismo real.

De 1920 para 1980, o total dos gastos dos governos nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (em que se encontram os países mais desenvolvidos) passou de menos de 20% de seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIB), para mais de 40%, em alguns casos ultrapassando 50% (DUPAS, 1999).

Por seu lado, muitos países em desenvolvimento lograram também altos níveis de crescimento durante a "Época de Ouro", com forte participação do Estado no processo. Particularmente na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão assessor da ONU, ao mesmo tempo em que formulava um diagnóstico do atraso econômico da região, sugeria um "esforço nacional" em favor do seu desenvolvimento.

Para COLISTETE (2001) a teoria cepalina do atraso latino-americano se sustentava em duas proposições básicas:

- "- as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas, com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar

produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. (...) esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, (...);

- o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados". (COLISTETE, 2001:23)

Para superar este estado de coisas, apregoava-se a necessidade de se adotarem políticas de diversificação econômica, basicamente via industrialização dos países periféricos. Se deixada a cargo da iniciativa privada ou das forças de mercado, esta industrialização não aconteceria ou aconteceria em ritmo muito lento e de forma incompleta, restringindo-se aos bens não duráveis de consumo. A Nação como um todo deveria se mobilizar, com o Governo ocupando papel fundamental no planejamento, indução, financiamento e até como investidor direto para que o processo de industrialização se completasse, com implantação dos setores produtores de bens duráveis de consumo, intermediários e de capital.

Em conformidade com essas idéias, vários países latino-americanos adotaram projetos de desenvolvimentos, que ficaram conhecidos como nacional-desenvolvimentismo. Induzia-se a industrialização para substituir importações, através de uma série de políticas, com destaque para as cambiais e comerciais, com o objetivo de se proteger a indústria infante ou nascente da concorrência internacional. Este processo de internalização da produção foi feito, em parte, com capital nacional e, em outra parte, com investimentos diretos estrangeiros, originados de transnacionais. Em alguns setores, o Estado investiu diretamente (BRESSER PEREIRA, 1992).

No desenvolvimento econômico brasileiro posterior a 1930, mais especificamente pós 2ª Guerra Mundial, observou-se uma forte presença do Estado. Foram formulados projetos nacionais de desenvolvimento, com destaque para o Plano de Metas de 1956 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1974<sup>6</sup>, que resultaram em diversificação econômica e aprofundamento da industrialização nacional. Além dos setores de infra-estrutura, como vias de transporte, energia e comunicação, o Estado investiu diretamente na mineração, na siderurgia, na prospecção e refino de petróleo etc.

Constituíram-se instituições públicas para o financiamento da construção civil (Banco Nacional de Habitação - BNH e Sistema Financeiro da Habitação - SFH, que utilizavam recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS) e de investimentos industriais (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES). Concederam-se incentivos fiscais e créditos subsidiados a diversos setores. Manejaram-se as políticas cambial e tarifária, de forma a internalizar, especialmente, ramos industriais e protegê-los da concorrência internacional.

De 1945 a 1980, o PIB brasileiro cresceu, em média, 7,1% ao ano (SERRA, 1982) e a estrutura econômica se diversificou fortemente. Diferentemente dos países desenvolvidos, entretanto, não houve avanços na distribuição de renda e os movimentos sociais tiveram suas demandas reprimidas em diversos momentos, pela ação policial e pela implantação de regimes políticos de exceção, com cerceamento das liberdades democráticas.

Na década de 1970, observaram-se, de maneira geral, instabilidade e crise econômica nos países desenvolvidos. O rompimento do Acordo de Bretton Woods, firmado logo após o final da 2ª Guerra Mundial, e que se baseava no câmbio fixo e na paridade dólar/ouro, o aumento do preço do petróleo e de outras matérias-primas e uma reversão cíclica nas economias industriais, com agravamento da situação financeira e piora das expectativas das empresas (conforme Minsky, citado por PLIHON, 1998), contribuíram

---

<sup>6</sup> Conforme BRESSER PEREIRA (1992), a participação do Estado no crescimento econômico brasileiro na década de 1970 fica evidenciada ao se constatar que 30% dos investimentos produtivos foram feitos diretamente pelas estatais e mais 20% se concretizaram através de subsídios públicos. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social financiou, no período, cerca de 40% da formação do capital industrial.

para as flutuações cambiais, o aumento da inflação e a redução dos índices de crescimento econômico.

A "estagflação" dos anos 70 permitiu que as idéias liberais ganhassem força. Apregoava-se a necessidade de diminuir os gastos públicos e a intervenção do Estado na economia, através de privatizações, concessões e de desregulamentação dos mercados de bens, serviços e trabalho. Ao mesmo tempo, o foco da política macroeconômica deixava de ser a política fiscal anti-cíclica e se direcionava para uma ativa política monetária de aumento das taxas de juros e de controle da inflação. A opção neoliberal foi reforçada com as vitórias de Thatcher na Grã-Bretanha, em 1979, e de Reagan nos EUA, em 1980.

Particularmente, os EUA, entre o final da década de 1970 e o início de 80, aumentaram substancialmente sua taxa básica de juros, tornando-se mais atrativos para os capitais aplicados no mercado mundial. Esse aumento foi acompanhado pelos demais países desenvolvidos<sup>7</sup>, estimulando, ao longo dos anos oitenta, a elevação do fluxo de capitais entre as nações mais ricas, em detrimento dos países em desenvolvimento. Estes, além de contar com menor disponibilidade de capital, viram os serviços de suas dívidas externas crescerem consideravelmente, em decorrência da subida das taxas de juros internacionais.

Os problemas fiscais dos países tenderam a se agravar, com elevação do déficit e da dívida públicos. Se, entre 1961-73, o déficit público representava, em média, 0,4% do PIB dos países da União Européia, em 1995, ele havia saltado para 4,5% do PIB. Ao mesmo tempo, os gastos com juros da dívida pública passavam de 0,7% para 5,5% do PIB e o estoque da dívida, de 32,0% para 70,6% do PIB (PLIHON, 1998:103).

Como salientam ABRUCIO & COSTA (1998:2), "... o endividamento público restringiu a capacidade dos países aumentarem seus investimentos e os gastos correntes, ao passo que o pagamento dos juros elevou sua participação nos Orçamentos Nacionais. A partir daí, os Estados, em sua grande maioria, ficaram com menos recursos

---

<sup>7</sup> Entre 1970-79, a taxa de juros real de longo prazo nos EUA apresentou uma média de -0,5% ao ano, mesmo valor constatado para o conjunto do G-7 (que inclui também Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido). Entre 1980-89, esta taxa se elevou para uma média de 6,5% ao ano nos EUA e 6,0% para o G-7 (PLIHON, 1998:102).

que no período anterior". Ou seja, comprometeram-se as políticas públicas de sustentação do crescimento econômico e de gastos sociais.

A autonomia e a capacidade de executar políticas dos Estados Nacionais também foram afetadas por mudanças estruturais no sistema produtivo capitalista mundial. A partir de 1980, os fluxos mundiais financeiros, de investimentos diretos externos e do comércio de mercadorias cresceram a taxas bastante superiores a dos investimentos internos e da riqueza mundiais (SALLUM JR., 2001). Muitos têm definido este processo como de globalização econômica.

Especificamente, a globalização financeira teve um reforço significativo com a alteração da política monetária norte-americana no final da década de 1970, conforme já relatado. Foi favorecida também pelo desenvolvimento tecnológico na informática e nas comunicações, que permitiu grande agilidade na movimentação de capitais e contou também com o beneplácito da maior parte dos países, que adotaram políticas de desregulamentação e de liberalização do mercado de capitais. Seja por problemas fiscais, seja por problemas no balanço de pagamentos, vários países apresentaram grande dependência ao capital financeiro mundial, o que impôs limites às suas políticas internas, monetária e cambial, restringindo seu uso como instrumentos de desenvolvimento econômico.

Embora com números menos espetaculares do que os dos fluxos financeiros, nos últimos 25 anos do século XX, observou-se grande crescimento do comércio mundial. E aqui fica evidenciada a importância das empresas transnacionais. Segundo GRAY (1999), baseado em dados da UNCTAD, essas empresas são responsáveis, atualmente, por um terço da produção mundial e dois terços do comércio mundial. Muito importante é a informação de que cerca de um quarto do comércio mundial se dá intrafirma, dentro das corporações transnacionais.

No caso dos investimentos diretos estrangeiros, SALLUM JR. (2001) fala que eles passaram de uma média anual de US\$ 121 bilhões, entre 1984-89, para US\$ 318 bilhões em 1995, crescimento duas vezes superior à formação bruta do capital fixo e do PIB mundiais. Observou-se uma onda de aquisições e fusões, responsável pelo desaparecimento

de empresas nacionais públicas ou privadas de médio e grande portes e o aumento da participação nos mercados de bens e serviços das grandes corporações transnacionais<sup>8</sup>.

Conforme ABRUCIO & COSTA (1998:2), "esse novo ciclo de expansão econômica capitalista significou na verdade uma ruptura com o padrão de desenvolvimento dominante que se realizava predominantemente sob o controle estatal e dentro dos limites territoriais dos Estados nacionais. No 'front' externo a ruptura com o padrão de desenvolvimento Keynesiano diminuiu o poderio dos Estados ao abrir os mercados nacionais ao fluxo incontrolável de capitais e mercadorias que circulam na economia internacional, ao passo que no 'front' interno tal crise tem se manifestado na redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação de investimentos e arbitrar o conflito distributivo. Caracteriza-se, enfim, uma situação em que os governos detêm menos recursos e poder em comparação ao período anterior".

É importante se salientar que, apesar das dificuldades enfrentadas pelos Estados nacionais e do grande alarde das idéias neoliberais, a participação dos governos nas economias dos países desenvolvidos não caiu, a partir de 1980. De maneira geral, observou-se até um pequeno crescimento. Houve significativa mudança, contudo, em termos qualitativos. Os gastos com custeio, transferências e subsídios tenderam a manter sua participação, mesmo porque, com o envelhecimento da população, foi necessário elevar os gastos previdenciários e outros gastos sociais se mantiveram, devido ao aumento do desemprego<sup>9</sup> e da exclusão social. Já os investimentos realizados pelos governos diminuíram sensivelmente, o que acompanhou o processo generalizado de privatizações e concessões do patrimônio público. Por sua vez, cresceram os encargos com a dívida pública (DUPAS, 1999).

---

<sup>8</sup> O crescimento das corporações transnacionais, para muitos autores, é explicado pela necessidade de se ganhar em escala produtiva para se beneficiar do progresso tecnológico em áreas como a telemática, mecatrônica e biotecnologia. Outros, como MANZANO (1999), entendem que o predomínio da motivação financeira (ganhos de curto prazo) sobre a produtiva é que explica, em última instância, o comportamento das transnacionais. As alterações no processo produtivo se dariam com o objetivo de se obter maior agilidade, através de novas tecnologias e formas de gestão, da flexibilização do trabalho, de fusões e especialização produtiva, na terceirização e até em menores investimentos produtivos.

<sup>9</sup> Ao desemprego, juntaram-se ações, em diversos países, para diminuição dos direitos trabalhistas e desregulamentação do mercado de trabalho, com o argumento de se garantir a competitividade das economias nacionais diante do avanço da globalização. O movimento sindical foi muito afetado e sofreu um evidente refluxo nas últimas décadas.

Ao mesmo tempo, dentro dos limites orçamentários mais rígidos e de restrições macroeconômicas maiores, não se descartaram políticas de caráter microeconômico, de incentivos a ganhos de produtividade e competitividade setoriais ou mesmo de sustentação de setores em dificuldades ou pouco competitivos internacionalmente. O protecionismo continuou presente nos países desenvolvidos para setores mais tradicionais da indústria, como o siderúrgico e o têxtil, bem como para a agricultura, dificultando a entrada de produtos oriundos dos países em desenvolvimento e em contradição com o discurso liberal de organismos supranacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A economia norte-americana que, nos anos oitenta, viu seus níveis de crescimento diminuírem e o desemprego aumentar, apresentou uma reversão significativa na década de 1990. Para o conjunto dos países desenvolvidos, entretanto, a década de 1990 continuou mostrando baixo dinamismo econômico e alto desemprego<sup>10</sup>, embora houvesse uma tendência generalizada de queda da inflação, ao se comparar com o ocorrido na década de 1970. Com isso, o questionamento das idéias neoliberais tendeu a aumentar nos últimos anos, especialmente no que se refere à necessidade de controles públicos sobre os movimentos de capitais entre países e do reforço da atuação dos Estados no desempenho da economia.

A diminuição do ritmo de crescimento dos países em desenvolvimento foi ainda mais significativa, a partir de meados da década de 1970. Enquanto que, entre 1973-98, os países desenvolvidos cresceram a taxas próximas à metade da constada entre 1950 e 70, para os países periféricos estas taxas, no período mais recente, reduziram-se para cerca de um terço daquela do período anterior (FIORI, 1999: 29).

Para tentar entender este fato, podem-se tomar, como exemplo, os países da América Latina e do Caribe. Além de enfrentarem todas as dificuldades e mudanças do sistema econômico mundial, relatadas anteriormente, esses países tiveram, de maneira

---

<sup>10</sup> O crescimento médio anual das economias do G-7 foi de 3,6%, entre 1970-79, passando para 2,8%, entre 1980-89 e 2,0%, entre 1990-95. Na União Européia, o desemprego teve a seguinte evolução: 3,7% da população ativa, entre 1970-79, 8,8%, entre 1980-89 e 9,5%, entre 1990-95. Nos EUA, os números do desemprego, nos respectivos períodos, foram os seguintes: 6,2%, 7,3% e 6,4%. (PLIHON, 1998:102)

geral, suas economias muito afetadas pelo nível elevado de suas dívidas externas. Os desequilíbrios fiscais apresentaram, relativamente, maior gravidade e tendeu a se generalizar na região processos inflacionários, que não raramente atingiam a casa dos quatro dígitos.

O desenvolvimento deixou de ser a preocupação básica da política econômica na região, sendo substituído por tentativas de ajustes orçamentários e equilíbrio fiscal, bem como de estabilização monetária e controle da inflação. Sob o patrocínio de instituições supranacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, chegou-se a formular no final dos anos 80, um receituário de medidas liberais, conhecido por "Consenso de Washington", que os países latino-americanos deveriam adotar, inclusive para que pudessem novamente ter acesso ao mercado financeiro internacional, o que havia sido muito limitado na década de 1980 (FIORI, 2001).

O "Consenso de Washington", na verdade, surgiu da sistematização de um seminário acontecido em novembro de 1989, convocado pelo Institute for International Economics, com o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?". Dele participaram funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais sediados em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de economistas dos países latino-americanos (BATISTA, 1994).

Após analisar-se a situação econômica da região e as reformas então já em andamento por vários países latino-americanos (as exceções mais importantes eram o Peru e o Brasil), listou-se uma série de políticas que deveriam ser adotadas, com os objetivos básicos de se alcançar a estabilidade monetária, diminuir a intervenção pública na economia e garantir o livre funcionamento dos mercados. Nesse sentido foram propugnadas medidas de redução dos gastos públicos e reforma tributária, para obtenção do equilíbrio fiscal, privatizações e concessões do patrimônio público, abertura comercial e eliminação dos controles cambiais, liberalização do movimento de capitais estrangeiros, maiores garantias aos investimentos diretos estrangeiros e à propriedade intelectual e desregulamentação dos mercados de bens e serviços e de trabalho.



Até por que o constrangimento financeiro era mais forte - em decorrência do nível de endividamento externo - e, sob pressão dos organismos financeiros internacionais, o fato é que os ajustes neoliberais dos países latino-americanos, de maneira geral, tenderam a ser mais profundos do que para os países desenvolvidos. A participação dos gastos dos governos centrais da América Latina e Caribe caiu de cerca de 26% do PIB, entre 1980-84, para 22% do PIB, entre 1990-94 (ABRUCIO & COSTA, 1998: 9).

A passagem do modelo nacional-desenvolvimentista para o das reformas neoliberais é entendida por BRESSER PEREIRA (1992, 1999), em essência, como o esgotamento de um ciclo de intervenção do Estado. Esta intervenção, que havia sido produtora anteriormente<sup>11</sup>, diante da crise fiscal e da nova realidade econômica mundial (globalização), tornou-se excessiva, além de não garantir mais dinamismo à economia. As empresas privadas, sob o manto do protecionismo, mostravam-se pouco competitivas, frente às novidades tecnológicas e de organização industrial contemporâneas. O mesmo acontecia com as empresas estatais, que apresentariam um agravante, o fato de ficarem sujeitas a práticas "populistas", com excesso de funcionários e reajustes tarifários abaixo da inflação.

Para o autor, a natureza da crise fiscal, que se manifesta a partir da década de 1970, é endógena e decorre do crescimento excessivo e distorcido do Estado no século XX. Isto para o conjunto dos países capitalistas. Para os países latino-americanos, o endividamento externo dos anos 70, realizado para se tentar garantir a continuidade do nacional-desenvolvimentismo, serviu de reforço à crise fiscal.

No nosso entendimento, essa concepção merece dois reparos. Primeiro, como mostrado por PLIHON (1998) e já citado neste texto, para os países desenvolvidos, a situação fiscal não era tão grave na década de 1970 e se complicou, de fato, nos anos 1980

---

<sup>11</sup> Ao comparar o modelo de substituição de importações com uma hipotética especialização da economia brasileira nas exportações de commodities, CARNEIRO (2002) conclui pela maior efetividade da primeira opção. "Pode-se, portanto, estabelecer com as devidas ressalvas que a internalização de setores cuja produção destinou-se essencialmente ao mercado interno produziu um dinamismo maior do que o padrão alternativo fundado no mercado externo. A viabilização desse modelo teve no Estado um ator fundamental. De um lado, assumindo determinadas atividades na indústria de base e infra-estrutura, as quais, por razões de risco ou rentabilidade, não interessavam a iniciativa privada, de outro, assegurando simultaneamente, por meio de seus investimentos, oferta de bens essenciais e mercado para os empreendimentos privados". (CARNEIRO, 2002:312)

e 90, período de hegemonia do neoliberalismo. Segundo, BRESSER PEREIRA parece minimizar os efeitos do aumento das taxas de juros do final da década de 1970, sob o auspício da política monetária norte-americana, na situação fiscal dos diversos países, especialmente os mais endividados. Isso contraria, ou pelo menos relativiza, a importância dada pelo autor ao fator endógeno como explicativo da crise fiscal.

Como sugestão para superar o "anacronismo" do nacional-desenvolvimentismo, BRESSER PEREIRA recomenda a adoção de políticas muito semelhantes às contempladas no "Consenso de Washington". Entretanto, faz uma ressalva, qual seja, o ajuste fiscal e a diminuição do Estado não deveriam objetivar a não intervenção pública na economia. O Estado precisaria ser reformado e enxugado, recuperando sua capacidade de gastos sociais e alterando a natureza de sua intervenção na economia, substituindo o protecionismo por políticas públicas de estímulo a ganhos de competitividade externa de determinados ramos econômicos.

"Sabemos historicamente que tanto o modelo de substituição de importação, quanto o processo de forte intervenção do Estado na economia são efetivos nos primeiros estágios da industrialização, mas (...) que, em uma segunda fase, os países devem adotar uma estratégia orientada para o mercado, voltada para as exportações, uma estratégia voltada mais para a eficiência na utilização dos recursos que para mobilização dos mesmos". (BRESSER PEREIRA, 1992: 108, grifado na transcrição)

Para FIORI (2001), a crise do nacional-desenvolvimentismo na América Latina está associada, basicamente, à mudança da política monetária norte-americana no final da década de 1970 e à expansão do capitalismo financeiro com a desregulamentação do mercado de capitais e a expansão sem precedentes dos fundos de pensão e de investimento de curto prazo. "Nossa hipótese (...) é de que o sucesso ou fracasso de todas as experiências nacionais de desenvolvimento foi fortemente condicionado pela conjuntura internacional, e principalmente pela orientação geopolítica e geoeconômica da potência hegemônica e pelo seu arranjo monetário internacional". (FIORI, 2001: 40)

O Brasil passou por uma série de constrangimentos externos no início dos anos oitenta, como a alta da taxa de juros internacional e do preço do petróleo, a queda de preços de commodities exportadas pelo país, além de se ver afastado do sistema financeiro

internacional. A crise fiscal e o acirramento do processo inflacionário surgiram em consequência desses desequilíbrios financeiros e, em desacordo com o que afirma BRESSER PEREIRA, elas não representam a causa básica ou primária da crise do nacional-desenvolvimentismo.

"O golpe de misericórdia, entretanto, veio com o choque externo da subida das taxas de juros internacionais e do preço do petróleo, junto com a queda dos preços das commodities e a nossa exclusão do mercado financeiro internacional após a moratória do México (...) Provocaram um efeito em cadeia sobre o câmbio, a inflação, o endividamento interno, o crescimento econômico e, finalmente, a falência estatal. A causa principal da crise foi o corte do acesso ao financiamento externo, decisivo para uma economia como a brasileira que já era, desde os anos 60, altamente internacionalizada e globalizada." (FIORI, 2001: 154).

Para muitos analistas, as reformas neoliberais e a estabilidade monetária criariam um campo fértil para a retomada dos investimentos privados, inclusive externos, e do crescimento econômico. Para FIORI, esta relação é mais precária, em decorrência do predomínio da motivação financeira na lógica e no comportamento das grandes corporações transnacionais.

"Uma das particularidades dessas operações é que, em vez de contribuírem para uma retomada duradoura de acumulação de capital produtivo, elas se traduzem pelo fortalecimento da financeirização dos grupos, de tal maneira que empresas e grupos adquiridos sob esta perspectiva frequentemente acabam se esfacelando e são revendidos sem maiores considerações para com os objetivos proclamados pelos governos liquidantes, que privatizam o seu patrimônio ou desnacionalizam as suas empresas em nome da melhoria dos serviços públicos, do crescimento da produtividade das estruturas industriais ou da alavancagem das exportações". (FIORI, 2001: 121).

Além disso, atualmente as transnacionais, de maneira muito mais forte que na "Era de Ouro", tendem a concentrar seus departamentos mais dinâmicos e a geração de novas tecnologias em suas matrizes nos países desenvolvidos. A especialização regional se acentua e, muitas vezes, se reserva aos países em desenvolvimento, departamentos menos

dinâmicos, intensivos em mão-de-obra, aproveitando dos seus níveis salariais mais reduzidos.

Estas constatações e análises são, no nosso modo de entender, em essência, corretas. Isto não impede que as relativizemos para o caso brasileiro, diante da sua posição estratégica, do tamanho de seu mercado interno e da estrutura produtiva já montada. Em comparação a outras economias em desenvolvimento, provavelmente, o Brasil apresenta maior atratividade para a execução de investimentos produtivos por parte das corporações transnacionais.

Na década de 1980, o Brasil conviveu com altas taxas de inflação e problemas financeiros e fiscais crônicos. Foram tentados diversos planos de estabilização monetária que conseguiam reduzir a inflação apenas temporariamente, sendo que, depois, ela voltava com maior vigor. Medidas pontuais de controle dos gastos públicos e de reforma do Estado foram implementadas, sem que se possa caracterizar plenamente a implantação do modelo neoliberal. Destaque-se, o fim dos subsídios ao crédito rural em 1983/84, a diminuição sensível dos incentivos públicos ao Proálcool a partir de 1985, a extinção do subsídio ao consumo do trigo em 1987 e o início da abertura comercial, com eliminação de barreiras não tarifárias no final da década.

A posse do governo Collor de Mello, em 1990, deu início de fato à implantação do projeto neoliberal brasileiro, que será aprofundado ao longo dos anos noventa. A abertura comercial se acentuou, com as tarifas de importação passando de uma média de 31,6%, em 1989, para 15%, em 1992 (SALLUM JR., 2001: 325). Algo semelhante ocorreu no campo financeiro, com o País, em 1991, adotando política de liberalização completa à entrada e saída de capital externo.

Após 1994, com o governo FHC, as reformas, visando à desregulamentação econômica e a diminuição do papel do Estado, foram aprofundadas e ganharam maior institucionalidade e amparo legal. "As reformas institucionais promovidas por Fernando Henrique Cardoso visaram quebrar o arcabouço legal que conformava o velho Estado nacional-desenvolvimentista, reduzindo a participação estatal nas atividades econômicas e dando tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. (...). Os projetos mais relevantes, do ângulo da mudança de estratégia para o desenvolvimento, foram: o fim da

discriminação constitucional em relação às empresas de capital estrangeiro; a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela Petrobrás, empresa estatal que se tornou concessionária do Estado, com algumas regalias - é verdade - em relação a outras concessionárias privadas; a autorização para o Estado passar a conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites etc.) a empresas privadas". (SALLUM JR. 2001: 326, grifado na transcrição) Também se aprovaram leis complementares, regulamentando as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada em ramos como o elétrico, de telefonia, de rodovias e ferrovias.

As mudanças no arcabouço legal, junto com uma clara opção política, fizeram com que as privatizações e concessões do patrimônio público se acentuassem nos anos noventa. Isto se evidenciou na siderurgia, na mineração, nas ferrovias, nas rodovias, no setor elétrico, no setor financeiro, nas telecomunicações etc. Os efeitos fiscais positivos desta ação foram insuficientes para suplantarem os negativos causados pela manutenção da taxa de juros em valores elevados, de maneira que a dívida pública aumentou no período, mesmo com a diminuição do patrimônio estatal.

Sob o governo FHC, a orientação geral da abertura comercial continuou prevalecendo. Isso não impediu que se estabelecessem alguns recuos pontuais, especialmente o que beneficiou a indústria automobilística brasileira. Decorrente de seu peso econômico e da capacidade de mobilização política de seus representantes (empresários e trabalhadores), em 1995, o Governo Federal, revertendo decisão do Governo Collor, elevou a tarifa de importação de automóveis, de 20% para 70%. Decisão semelhante foi tomada em relação aos eletrodomésticos (BACHA, 1998).

Particularmente, para o agronegócio, as mudanças neoliberais dos anos noventa resultaram, por exemplo, na extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC) e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1990, na liberalização dos preços da cana-de-açúcar, do álcool e do açúcar ao longo dos anos noventa, na aplicação de volume reduzido de crédito rural em comparação com o final da década de 1970, na falta de apoio aos serviços públicos de extensão rural.

Sob o ponto de vista dos indicadores macroeconômicos, conseguiu-se controlar, de forma duradoura, a inflação, a partir de 1994, e se obteve na maioria dos anos, superávits primários. Entretanto, outros indicadores mostraram uma situação mais desfavorável. É o caso da taxa real de juros brasileira, uma das mais altas do mundo, do estoque de dívida pública, que suplantou a 50% do PIB, do alto nível de déficit operacional e da grande dependência para o equilíbrio das contas externas da entrada de capitais externos, grande parte de curto prazo. O crescimento econômico não foi retomado, de maneira sustentada, permaneceu alto o nível de desemprego, aumentou a informalidade no mercado de trabalho e se manteve a exclusão social.

Mesmo a idéia de que as reformas neoliberais e a conquista da estabilidade monetária proporcionariam, quase que de maneira automática, a retomada dos investimentos produtivos e do crescimento econômico, sofreu um duro golpe durante 2001. Após anos e anos de privatizações e concessões, constatou-se que o setor elétrico não conseguiu atrair investimentos privados suficientes para atender a demanda de energia de toda a economia. Em consequência, tiveram que se adotarem políticas de racionamento de energia e se travancou o crescimento econômico.

Um dado interessante para o Brasil, que o diferencia dos demais países latino-americanos, é que as reformas neoliberais não vieram acompanhadas pela diminuição da participação das receitas e dos gastos públicos na economia. Pelo contrário, eles aumentaram na década de 1990, particularmente após 1994, ultrapassando 30% do PIB. Isto não garantiu maior capacidade para o Estado investir em projetos de desenvolvimento econômico ou de caráter social, posto que o crescimento da arrecadação ficou, praticamente, todo comprometido com a rolagem da dívida pública.

### **3. A EXPLOSÃO DO ÁLCOOL SOB OS ESTÍMULOS DO PROÁLCOOL**

Em novembro de 1975, o Governo Federal instituiu o Proálcool, com o objetivo de se estimular à produção do álcool, para substituir a gasolina, cujos preços haviam se elevado em decorrência do Primeiro Choque do Petróleo, em 1973. Desde o início, surgiram duas questões relativas a essa substituição. Primeiramente, qual seria sua extensão, ou seja, qual a participação a ser alcançada pelo álcool no mercado de combustíveis líquidos, mais especificamente, e na Matriz Energética Brasileira, de maneira mais geral? A segunda, dizia respeito à compatibilização necessária dos preços dos dois combustíveis, para que o consumidor se sentisse estimulado a trocar, pelo menos em parte, o consumo da gasolina pelo álcool.

Em relação à primeira questão, pode-se imaginar, em um extremo, que a substituição ficasse limitada ao volume máximo de álcool anidro (99,6% de pureza) possível de ser misturado à gasolina, sem necessidade de adaptação tecnológica dos motores. Além de combinações intermediárias, pode-se supor, no outro extremo, que todo o volume consumido de gasolina fosse substituído pelo álcool hidratado (96,0% de pureza), tornando-se imprescindível o desenvolvimento tecnológico de motores movidos exclusivamente a álcool. Neste caso, decorreria outra preocupação, o destino a ser dado à “sobra” de gasolina nas refinarias de petróleo.

Quanto à segunda questão, deve-se considerar que o preço de oferta do álcool está relacionado com as condições de sua produção, mais especificamente, com os seus custos médios (inclusive, remuneração do capital), nos quais estão incluídos os gastos para o cultivo da cana-de-açúcar e os de sua transformação industrial em álcool. Além dos custos de produção, os empresários do complexo condicionariam a oferta do álcool ao retorno que poderiam obter produzindo, alternativamente, açúcar. Se este, em determinado momento, estivesse com preços atrativos, poderia ocasionar uma diminuição da oferta de álcool, mesmo que o seu preço estivesse cobrindo os custos médios de produção.

Já a demanda do álcool combustível, ou o preço que os consumidores se dispõem a pagar por ele, depende também do preço da gasolina. No caso do álcool anidro,

misturado à gasolina, os preços dos produtos ao consumidor, evidentemente, se igualam. No caso do álcool hidratado, usado sozinho como combustível, seu preço ao consumidor deve, no máximo, corresponder a 75% do preço ao consumidor da gasolina, para que se compense o maior consumo dos motores a álcool em relação aos a gasolina.

Por sua vez, as principais variáveis que influenciam na determinação do preço da gasolina são o preço do barril do petróleo no mercado internacional e a política praticada pela Petrobrás para fixação dos preços de seus derivados. O rateio do custo do barril de petróleo e de seu refino entre os seus inúmeros derivados não necessariamente é feito pela média. Como ocorreu por muitos anos no Brasil, fixou-se um preço abaixo do custo médio de produção para alguns derivados, como a nafta e o gás de cozinha, o que era compensado pela fixação de preço acima do custo médio de produção para outros derivados, como a gasolina.

Pelo fato da formação dos preços do álcool e da gasolina depender de fatores diferenciados e independentes, podem-se supor, a princípio, três situações em sua relação, descontada a diferença de consumo dos respectivos motores: aquela em que o preço do álcool é suficientemente mais baixo do que o da gasolina, de forma que seu consumo seja naturalmente estimulado; aquela em que os preços são relativamente equivalentes e; finalmente, aquela em que o preço do álcool é maior que o da gasolina, implicando que, em condições naturais de mercado, a substituição da gasolina pelo álcool não ocorreria.

O que tendeu a ocorrer, especialmente para o álcool hidratado, é que o seu preço de oferta situava-se acima do preço ao consumidor da gasolina e sua venda só se tornava possível pela interveniência de um agente externo ao mercado, ou seja, pela instituição de política pública de subsídio ao seu consumo. Com o Proálcool, o Governo Brasileiro, através de subsídio de preço e de uma série de outros incentivos, além de estimular o aumento do consumo de álcool anidro em mistura com a gasolina, contribuiu decisivamente para a criação de um novo mercado, o mercado de álcool hidratado carburante para automóveis.



### 3.1. Álcool Sim, mas o da Cana-de-Açúcar

Quando do início do Proálcool, chegou-se a se cogitar o uso de outras matérias-primas, como o sorgo sacarino e a mandioca, como fontes alternativas para a produção do álcool. O que acabou prevalecendo, quase que totalmente, foi a produção de álcool pelas usinas e destilarias canavieiras. Mais do que refletir simplesmente uma provável melhor solução tecnológica, esta opção foi condicionada pela capacidade produtiva já instalada e não totalmente aproveitada e pela ação política dos representantes do complexo sucroalcooleiro junto ao Estado, conseguindo a instituição de políticas específicas a seu favor.

A história revela que a intervenção pública sempre esteve presente no complexo sucroalcooleiro, sendo reforçada a partir de 1933, quando se constituiu um aparato institucional mais consistente e permanente, através do Decreto n. 22.789, de 1/6/1933, que deu origem ao Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA). Esta autarquia, inicialmente vinculada diretamente à Presidência da República e, a partir dos anos sessenta, ao Ministério da Indústria e Comércio, tinha como objetivo último planejar e controlar a produção setorial. Além de eventuais aportes de recursos orçamentários da União, as receitas do IAA viriam de uma taxa cobrada sobre o açúcar e de outra sobre a gasolina importada.

De 1933 a meados da década de 1970, a intervenção pública no complexo sucroalcooleiro foi estudada em profundidade e detalhadamente por SZMRECSÁNYI (1978, 1979). O autor baseia sua análise nos princípios do planejamento econômico, entendendo que, em economias capitalistas, seu papel seria o de corrigir as eventuais imperfeições de mercado. Mostra quais eram os principais objetivos e mecanismos de ação do planejamento canavieiro e como seu conteúdo foi evoluindo ao longo daquele período, sempre destacando a forte presença governamental. Grande parte do restante desta seção será baseada nas informações e formulações dos textos já citados desse autor.

A criação do IAA não pode ser entendida como resultado de um ato unilateral praticado pelo Governo Federal. Na verdade, ela se deu em decorrência de pressões exercidas pelos próprios usineiros, que procuravam, através da interferência de um

órgão público, controlar a oferta setorial, evitando-se crises de superprodução de açúcar, como a que se verificara, por exemplo, em 1929. Ademais os usineiros do Nordeste reivindicavam a implantação de controles públicos que garantissem a manutenção de sua participação relativa na produção setorial, ameaçada pelo crescimento da produção do Centro-Sul, especialmente a paulista.

“Inspirados, talvez, pelo advento do Convênio de Taubaté de 1906, que garantiu uma sobrevida aos cafeicultores, os usineiros, nordestinos principalmente, passaram a exigir uma intervenção maior do governo controlando cotas de produção. Tal reivindicação tinha como objetivo barrar a entrada e ampliação de competidores do Centro-Sul que, por terem mercado garantido para o seu produto, dada a sua localização, não sofriam as vicissitudes do mercado externo”. (RAMOS & BELIK, 1989: 200)

A resposta a essas pressões veio, em um primeiro momento, com a instituição, em 1931, da "Comissão de Estudos sobre o Álcool Motor" e da "Comissão de Defesa da Produção do Açúcar". Posteriormente, essas duas comissões foram fundidas, suas atribuições ampliadas, dando origem ao IAA.

O álcool, embora pelas próximas décadas continuasse a ocupar posição secundária no complexo, desde o início do IAA foi encarado como uma válvula de escape para os problemas constatados no mercado açucareiro. De imediato, fixou-se a obrigatoriedade da gasolina comercializada no País contar com um mínimo de 5% de álcool anidro e concederam-se incentivos creditícios para instalação ou ampliação de destilarias anexas e centrais.

Já o controle da produção de açúcar passou a ser exercido através da fixação de quotas de produção para as usinas, de acordo com a produção média obtida nas últimas cinco safras. A instalação de novas unidades agroindustriais, a ampliação ou a transferência de suas quotas de produção somente poderia ser feita com prévia autorização do IAA. Eram fixadas também quotas de produção para os estados e a transferência entre eles dessas quotas, igualmente necessitava de prévia autorização do IAA.

Não só controlar a produção total de açúcar, mas também garantir equilíbrio na participação dos diversos estados produtores eram as preocupações do IAA. Procurava-se preservar, especialmente, a produção originária do Norte-Nordeste que, naturalmente,

tenderia a perder terreno para a produção obtida no Centro-Sul. Esta contava a seu favor com maior expansão relativa do mercado consumidor, em decorrência da industrialização, e apresentava maiores índices de produtividade para a cana-de-açúcar e para o açúcar, além do interesse dos agricultores locais em ampliar a área plantada com cana-de-açúcar em substituição à lavoura cafeeira, em decadência na década de 1930. Contudo, na época da criação do IAA, parte considerável do consumo de açúcar do Centro-Sul era ainda assegurada pela compra de parcela da produção nordestina.

A partir de 1939, o principal instrumento de planejamento do complexo sucroalcooleiro passou a ser os chamados planos de safra, que por durarem, evidentemente, um ano, revelavam que as atenções do Instituto, inicialmente, se focavam no curto prazo. Fixavam-se, anualmente, a produção de cana-de-açúcar e de açúcar e seus respectivos preços, por estado e por usinas. De 1942 em diante, também a produção e o preço do álcool passaram a integrar os planos de safra.

Fechando o conjunto de medidas implantadas em sua fase inicial, para dotar o IAA de instrumentos julgados importantes para o planejamento e controle públicos sobre a produção do complexo, deve-se destacar a promulgação do Decreto 1.831, de 4/12/1939, que conferiu ao Instituto o monopólio nacional das exportações de açúcar<sup>12</sup>.

A tentativa de se arbitrar a produção entre os estados era acompanhada de conflitos e críticas vindas, com maior vigor, dos usineiros do Centro-Sul. Isto se evidenciou logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os empresários de São Paulo passaram a exigir maiores quotas de produção, procurando consolidar, de direito, uma situação que, de fato, já tinham obtido, em grande parte, durante a guerra. Neste período, decorrente dos problemas na navegação de cabotagem, o açúcar nordestino teve dificuldades de alcançar o Centro-Sul, estimulando o aumento da produção local, em volume acima daquele estabelecido nas quotas do IAA.

Além disso, mesmo em períodos não excepcionais, como já afirmado, a produção paulista apresentava maior competitividade, decorrente de sua maior proximidade com o mercado consumidor, “maior integração com a indústria de equipamentos, capitais

---

<sup>12</sup> Outra legislação importante dessa fase inicial foi o Estatuto da Lavoura Canavieira, instituído em 21/11/1941, pelo decreto Lei no. 3855. Procurava disciplinar as relações entre fornecedores e usineiros. Sua abordagem não será feita aqui, pois foge do escopo dessa tese.

mais fortes, melhores condições edafoclimáticas, mercado de trabalho organizado (colonato - herança do período cafeeiro)”. (RAMOS & BELIK, 1989: 203) Os usineiros paulistas reivindicavam que se afrouxassem os controles regionais de produção, no que acabaram tendo sucesso, e chegaram mesmo a apregoar o fim do IAA.

“A extinção da Autarquia foi preconizada mais de uma vez, e só não chegou a se consumir devido à forte resistência encontrada no Congresso, especialmente por parte dos parlamentares do Nordeste e do Estado do Rio. O Instituto sofria um combate particularmente intenso de parte dos usineiros de São Paulo, que desejavam expandir a sua capacidade e seus níveis de produção até os limites do consumo estadual e regional”. (SZMRECSÁNYI, 1978:44)<sup>13</sup>

No início dos anos de 1950, tentou-se implantar uma política de preços para o açúcar que favorecia aos empresários nordestinos. Isto encontrou forte resistência e foi revogada em 1954. Ao longo da década, os interesses dos empresários do Centro-Sul foram prevalecendo, fazendo com que, em 1957, ao se estabelecerem novas quotas de produção para as usinas, o IAA levasse em conta não as quotas anteriores, mas sim a produção efetivamente alcançada no quinquênio anterior que, especialmente para as usinas paulistas, eram maiores que suas respectivas quotas.

“Com isso tornou-se definitivamente inevitável e praticamente irreversível a superação da agroindústria canavieira do Nordeste pelas usinas do Centro-Sul. A política de contingenciamento do IAA, se quisesse subsistir, teria que submeter-se, como de fato se submeteu, aos ditames da nova situação, gerada pela maior expansão demográfica, e

---

<sup>13</sup> O embate dos usineiros paulistas ganhou os tribunais de justiça, com o argumento básico de que havia sido promulgada uma nova Constituição Federal, em 1946, e que a mesma, em seu artigo 146, afirmava que a intervenção pública em setores econômicos dependia de “lei especial”. “Várias foram as investidas, especialmente dos industriais de São Paulo, que não se conformavam com a política de preço uniforme e de limitação à produção, impossibilitando a expansão de seus parques. Corriam risco a indústria nordestina (...) e o próprio IAA. Levada a questão ao Poder Judiciário, muitas foram as decisões declarando a constitucionalidade da legislação açucareira, posteriormente confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, o entendimento jurídico mais apropriado, à vista da autorização constante do art. 146 da Carta de 1946, para que pudesse a União, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade, tendo por base tal intervenção o interesse público e, por limite, os direitos fundamentais assegurados naquela Constituição, parece ser, efetivamente, no sentido de que todas as determinações antes referidas a tanto adequavam, por decorrerem – direta ou indiretamente – de leis especiais”. (COSTA, 2003:76)

principalmente pelo maior poderio econômico e político dessa última região”. (SZMRECSÁNYI, 1978: 51)

A urbanização acelerada da década de 1950, acompanhando o processo de industrialização nacional, contribuiu para grande aumento do consumo interno de açúcar. Sua produção tendeu a se expandir em ritmo ainda mais acelerado, gerando excesso de produto no mercado interno. Provavelmente, isto se deveu ao fato do IAA tentar resolver os conflitos entre usinas e estados produtores, autorizando produção de açúcar acima da demanda do mercado brasileiro.

A saída encontrada, mais para o final da década de 1950, foi o aumento das exportações de açúcar, cuja participação na produção brasileira passou de 6,8%, na década de 1940, para 13%, na década de 1950 (RAMOS, 1999: 142). Isto, apesar dos sérios obstáculos no comércio internacional, que, em cerca de dois terços, se constituía em mercados preferenciais, aos quais o Brasil praticamente não tinha acesso. O mercado livre, onde o país conseguia comercializar seu produto, era restrito em volume e oferecia preços muito baixos. Com isso as exportações nacionais de açúcar eram gravosas, necessitando de recursos públicos para cobrir a diferença entre o preço que o IAA pagava pelo produto aos usineiros e aquele (em nível mais baixo) recebido pelo Instituto no mercado internacional. Grande parte desses recursos acabava vindo do Orçamento Geral da União, diante da insuficiência de recursos próprios do IAA.

Na virada da década de 1950 para 1960, tentou-se evitar a superprodução, estabelecendo-se, para a safra 1959/60, um volume de produção de 50,9 milhões de sacos de açúcar, abaixo do obtido na safra anterior. Propugnava-se que este volume devesse se repetir nas safras seguintes, de 1960/61 e 1961/62. Logo, essa posição cautelosa foi deixada de lado, diante das novas oportunidades que se abriram no mercado internacional, especialmente, com o rompimento, no início dos anos sessenta, do acordo comercial de Cuba com os EUA, com este país permitindo o acesso, a partir daquele momento, do açúcar brasileiro ao seu mercado preferencial, em substituição ao açúcar cubano.

As exportações brasileiras de açúcar, que até então serviam, basicamente, como válvula de escape, permitindo o escoamento de eventuais excessos de produção no mercado interno, ganharam maior importância. O mercado externo foi incorporado, de

maneira mais efetiva, no planejamento público para o complexo e se estimulou o aumento da capacidade produtiva nacional, visando, além do atendimento do consumo interno, também o crescimento da participação brasileira no mercado internacional do açúcar.

Provavelmente, foi este motivo que, obrigando o Brasil a ser mais competitivo internacionalmente, levou a uma mudança importante no caráter do planejamento do complexo. De uma preocupação relacionada, basicamente, com o controle da produção no curto prazo, o IAA passou a formular e implementar programas de médio e longo prazo, com objetivo de aumentar a racionalidade e a produtividade setoriais.

O primeiro deles foi justamente o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, instituído em 1963, com o objetivo de elevar a produção nacional de açúcar, das 60 milhões de sacas alcançadas na safra 1961/62, para 100 milhões de sacas, previstas para a safra 1970/71, sendo 80 milhões para o mercado interno e 20 milhões de sacas para exportação e formação de estoque regulador e de transferência. Autorizou-se a instalação de 50 novas usinas, boa parte delas no estado de São Paulo, contemplado com uma política específica, através da ação conjunta do IAA e do IBC (Instituto Brasileiro de Café), que visava o plantio de cana-de-açúcar em áreas de erradicação de cafezais. Evidenciava-se, mais uma vez, a importância que os interesses paulistas tinham alcançado na condução dos programas públicos dirigidos ao complexo.

Na nova concepção do IAA, o aumento pretendido da produção setorial precisaria contar com a modernização das usinas e da lavoura canavieira e o fortalecimento de agroindústrias maiores e mais eficientes. Entre 1964/65 e 1971/72, mesmo com a autorização para a instalação de novas unidades agroindustriais, o número de usinas no Brasil diminuiu de 276 para 250 e a capacidade produtiva média aumentou de 215,3 mil para 359,1 mil sacas de açúcar/usina. Esta centralização produtiva, entretanto, não foi acompanhada de melhoria significativa nos índices de produtividade do complexo.

QUEDA (1972) entende que o complexo passou a viver, a partir de 1965, a chamada fase tecnológica, em que se acentuaram as preocupações com a modernização setorial. Segundo o autor, caracterizam esta fase, por exemplo, a criação da Estação Experimental de Araras (1969), do Laboratório de Análise de Piracicaba (1969) e a instituição, em 1º. de dezembro de 1965, da Lei 4.870/65, pela qual o preço da cana-de-

açúcar passou a ser fixado pelo custo de produção mais um ágio ou deságio, de acordo com o teor de sacarose e a pureza da cana-de-açúcar, procurando-se influenciar na qualidade da matéria-prima.

A Lei 4.870/65 é considerada um marco da evolução institucional do complexo sucroalcooleiro. Surgiu em momento em que se convivia com profunda crise e se acentuavam os conflitos entre usineiros e fornecedores de cana-de-açúcar. Acontece que o aumento da produção brasileira de açúcar, decorrente da implementação do Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, de 1963, acabou se mostrando excessivo, posto que o mercado internacional do produto não se apresentou tão receptivo, como se pensava inicialmente, e foi pequena a elevação do consumo nacional. Já em 1964, os preços internacionais mostraram-se desfavoráveis, permanecendo por alguns anos deprimidos. A grande safra obtida em 1965/66 fez com o preço da saca de açúcar no Centro-Sul caísse para menos da metade do preço de tabela e que os estoques em poder do IAA elevassem-se para 35,6 milhões de sacas de açúcar, em setembro de 1966. Grandes áreas plantadas com cana-de-açúcar deixaram de ser colhidas, decorrendo daí os conflitos entre fornecedores e usineiros.

A nova Lei (4.870/65), que estabelecia novas regras para a produção e comercialização de cana-de-açúcar, açúcar e álcool, objetivava disciplinar mais rigidamente as relações entre os fornecedores de cana-de-açúcar e os industriais e dava mais poder de intervenção ao IAA. “A este competia: a) fixar os aumentos ou reduções das quotas de produção de açúcar, bem como os contingentes destinados a estoques reguladores a fim de assegurar o abastecimento do mercado interno e os excedentes exportáveis; b) verificar a capacidade dos fornecedores vinculados às usinas para eventual autorização de contratação de novos fornecedores ou utilização de lavouras próprias; c) determinar os volumes de produção e os preços de comercialização da cana (... vinculados ao teor de sacarose e à pureza da cana...), do açúcar e do álcool (... conforme os custos médios de produção regionais), em Planos de Safra anuais; d) determinar o pagamento de indenização pela usina, ao fornecedor de cana, quando descumpridos os seus compromissos fixados pelo Instituto; e) financiar investimentos na agricultura e na indústria vinculadas ao setor, serviços de assistência aos trabalhadores da agroindústria canavieira e seus dependentes,

bem como a entressafra e adubos a fornecedores de cana; f) fixar, em conjunto com o Conselho Nacional de Petróleo, os volumes de álcool a serem destinados à mistura carburante (...); g) regular e gerir as exportações de açúcar e demais subprodutos da cana-de-açúcar; h) fiscalizar o cumprimento dos critérios de produção e distribuição de cana, açúcar e álcool e aplicar as penalidades cabíveis quando constatadas infrações; i) autorizar, expressa e previamente, a venda, permuta, cessão ou transferência, a qualquer título, de maquinaria ou de implementos destinados à fabricação de açúcar ou de álcool, novos ou usados; j) examinar e fiscalizar periodicamente as escritas e demais elementos de contabilidade das usinas, refinarias de açúcar e destilarias de álcool; e l) reconhecer como fornecedores de cana aqueles que preenchessem os requisitos ali indicados”.

Além disso, a Lei 4.870/65 apresentava as determinações de: “a) atribuir prioritariamente à Região Norte-Nordeste o contingente de açúcar destinado aos mercados preferenciais norte-americanos e europeus, em que os preços de comercialização são superiores aos dos demais mercados; b) obrigar o recebimento, pelas usinas, dos contingentes totais de cada fornecedor, conforme quotas fixadas pelo IAA; c) ampliar as fontes de receita do Instituto (...); d) obrigar a aplicação, pelos produtores de cana, açúcar e álcool, dos percentuais ali fixados, incidentes sobre seus faturamentos, em serviços de assistência médica, hospitalar, farmacêutica e social em benefício dos trabalhadores industriais e agrícolas; e) impedir a instalação de novas usinas no País com quota de produção inferior a cem mil sacas; e f) cancelar (...) débitos das usinas atinentes às contribuições, taxas e sobretaxas não pagas, relativamente às safras de 1963/64 a 1965/66”.

(COSTA, 2003:81)

Tão longa citação (propositadamente) mostra que a Lei 4.870/65, além de reforçar pontos anteriores, redefinia outros e propunha inovações quanto à intervenção pública no complexo sucroalcooleiro. Quanto ao seu espírito, talvez não se exagere ao supor que o governo à época (militar), mesmo que implicitamente, revelava a pretensão de resolver uma crise econômica setorial pela edição de uma lei, nova e abrangente, que se preocupava em ampliar a ação pública, inclusive, no controle da venda de maquinário, novo ou usado, para fabricação de açúcar.



Contudo, a superação da crise setorial veio somente a partir de 1969, quando os preços internacionais se recuperaram, como se detalhará adiante, e conseguiu-se financiar, com recursos provenientes da exportação de açúcar, novos programas direcionados à modernização e racionalização do complexo sucroalcooleiro.

Em 1971, foi criado o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR), com o objetivo de desenvolver pesquisas de sacaroquímica, de melhoramento genético, de fitossanidade e de práticas agrônômicas adequadas à cultura da cana-de-açúcar. Visava-se o aumento da produtividade agrícola e do rendimento industrial e, conseqüentemente, o crescimento da competitividade brasileira no mercado internacional. Embora, já se desenvolvessem, anteriormente, trabalhos de melhoramento genético da cana-de-açúcar no Brasil, é a partir do PLANALSUCAR que eles ganham maior consistência e abrangência, com a implantação de doze estações experimentais, espalhadas pelo Sudeste e Nordeste.

Quase que ao mesmo tempo, a Copersucar (Cooperativa Central de Produtores de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo), entidade privada a qual se associavam várias usinas do Estado de São Paulo, criou, em 1970, o Centro de Pesquisa da Copersucar (CTC), que absorvia 0,8% da receita da entidade. Para BELIK (1985), enquanto o PLANALSUCAR se dedicava mais à pesquisa básica e teve maior importância para o Nordeste, o CTC da Copersucar iria contribuir significativamente para o aumento da competitividade do complexo canavieiro paulista.

Além do PLANALSUCAR, em 1971 foi instituído o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira, rebatizado, em 1973, de Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira. A preocupação básica era de se aumentar a produção de açúcar concedendo maior racionalidade ao complexo, via estímulos à fusão entre usinas e quotas de fornecimento e à integração vertical entre agroindústria e atividade agrícola. Procurava-se eliminar unidades industriais menos eficientes e concentrar a produção em regiões mais produtivas. O número de usinas passou de 250, em 1971/72, para 216, em 1974/75, e a capacidade produtiva média se elevou de 359,1 mil para 518,6 mil sacas de açúcar/usina.

Procurando ainda melhorar os índices de desempenho do complexo, o IAA passou a estabelecer, de acordo com os ditames da Lei 5.654 de 14/5/1971, as quotas de

produção não mais por estado, mas sim pelas duas grandes regiões produtoras, a Norte-Nordeste e a Centro-Sul. Estas haviam sido formalmente reconhecidas no ano de 1966, pela Resolução 1.974 do IAA, que também estabeleceu que a transferência de açúcar de uma região para outra deveria contar com autorização prévia do Instituto.

Ao se autorizar quotas regionais de produção, tencionava-se estimular, no interior de cada uma, o deslocamento da produção dos estados menos competitivos para aqueles com maiores índices de produtividade. O objetivo era o mesmo da política de estímulo à centralização das unidades industriais, qual seja, procurarem-se maiores racionalidade e produtividade do complexo sucroalcooleiro. Embora se estimulasse a competição intra-regional, contraditoriamente, tentava-se evitar a competição entre as duas grandes regiões produtoras, impedindo ou limitando a comercialização e o repasse de quotas de produção de açúcar entre elas.

Ainda em 1971, a Resolução 2.059 do IAA equalizou nacionalmente os preços dos produtos do complexo, concedendo subsídios aos preços dos produtos originários do Nordeste<sup>14</sup>, sendo estendida, mais tarde, à produção fluminense. Previa-se sua extinção na safra 1977/78, mas eles acabaram, praticamente, permanentes. Reconhecia-se, assim, a maior competitividade do Centro-Sul e procurava-se compensar os usineiros do Norte-Nordeste e fluminenses, cobrindo seus maiores custos relativos, com o aporte de recursos públicos (SHIKIDA, 1997). A pequena reação, naquele momento, dos usineiros paulistas as essas medidas, provavelmente, esteve relacionada com a realidade do mercado de açúcar na época, com preços crescentes e aumento de exportação, amenizando a concorrência entre Centro-Sul e Norte-Nordeste.

Os preços do açúcar no mercado internacional haviam mais que dobrado, de 1969 a 1973. Isto esteve associado “(...) ao controle das exportações a partir do Acordo Internacional e a uma série de fatores conjunturais, entre os que podem ser citados a quebra

---

<sup>14</sup> Na safra 1966/67, como decorrência da Lei 4.870/65, passara a vigorar uma nova sistemática de estabelecimento de preços de açúcar, álcool e cana-de-açúcar, que além de incorporar critérios de qualidade, baseava-se em custos médios de produção da Região Norte-Nordeste e Centro-Sul, apurados pela Fundação Getúlio Vargas. Os custos, e conseqüentemente os preços, do Norte-Nordeste se mostravam superiores, trazendo desvantagem na concorrência com a produção do Centro-Sul. Como a tentativa de se evitar o deslocamento do açúcar produzido no sul para atender o mercado consumidor do Nordeste se mostrou infrutífera, em 1971, adotou-se a equalização de preços em todo o território nacional (MORAES, 1999).

de várias safras em Cuba e a diminuição de produção na Europa Oriental, que levaram a um aumento substantivo das importações do Mercado Livre da URSS e China, com redução dos estoques e aumento dos preços. O Brasil teve uma rápida resposta a essa conjuntura em função do excesso de capacidade instalada na década de 60 e dos programas modernizadores”. (OLALDE, 1993: 13)

Com essa elevação de preços, as exportações brasileiras deixaram de ser gravosas e, ao invés de serem subsidiadas, passaram a reforçar financeiramente o Fundo Especial de Exportação (FEE), previsto desde a Lei 4.870 de 1965, mas que até então, não dispunha, praticamente, de recursos. Esse reforço financeiro permitiu que se bancassem vários dos programas de modernização setorial da década de 1970, sendo que até 1977 os recursos do FEE foram destinados para o PLANALSUCAR (que recebeu cerca de 1% do fundo); fusão, realocação e incorporação de usinas (16%); modernização de usinas (31%); plano de equalização de preços entre regiões (9%); reforço de infra-estrutura de exportação (2%) e até para subsídio de preço ao consumidor (22%), entre outras ações. As usinas receberam empréstimos em condições extremamente favoráveis, com juros fixos de 10 a 12% ao ano, sem correção monetária, prazo de pagamento de 10 anos, com três anos de carência (RAMOS, 1999).

Por sua vez, o volume e o valor monetário do açúcar exportado cresceram acentuadamente. Em 1969, o Brasil exportou 1.061 mil toneladas métricas (TM) de açúcar, correspondente a US\$ 112 milhões, saltando para 2.300 mil TM, em 1974, equivalente a US\$ 1,3 bilhão. Neste ano, o açúcar se transformava no principal produto exportado pelo Brasil e seu volume exportado representava cerca de 30% da produção total brasileira.

Entretanto, como se verificaria posteriormente, a elevação do preço do açúcar tinha um caráter conjuntural e especulativo, tendo durado até novembro de 1974, quando atingiu US\$ 1.388,56/TM. A partir de então, iniciou-se um período de pronunciada queda, que levaria o preço, em maio de 1975, a US\$ 336,12/TM, correspondente a menos de 25% do valor alcançado no final do ano anterior. A crise se instalou no complexo, fazendo com que os empresários canavieiros, cientes dos problemas decorrentes do 1º. Choque do Petróleo, passassem a encarar, como provável saída a curto prazo, a elevação da produção de álcool para fins energéticos. Esta alternativa, de início, não necessitaria de

novos investimentos, já que as destilarias instaladas no Brasil, em 1975, tinham uma capacidade produtiva entre 1,2 bilhão, segundo VIDAL (1984) ou ainda BRAY e outros (2000), e 1,8 bilhão de litros, segundo SZMRECSÁNYI (1979), enquanto a produção efetiva era de apenas 0,6 bilhão de litros de álcool/safra, revelando uma capacidade ociosa entre 50% e 67%, dependendo da fonte considerada.

Esta capacidade disponível para a produção de álcool havia se originado, justamente, de investimentos realizados na primeira metade dos anos 70, visando o aumento da produção de açúcar. “A base para o arranque do Proálcool foi a fase anterior à sua criação – com grande investimento nacional no período de 70 a 76 -, que permitiu elevar a capacidade de produção do açúcar de 6,4 para 11,3 milhões de toneladas, através da aplicação de 2,1 bilhões de dólares (originários de recursos arrecadados do próprio complexo, com o Fundo Especial de Exportação e repassados através do Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira) pelo Instituto do Açúcar e do Álcool em financiamentos industriais e agrícolas, com relevância para o segmento industrial”. (CARVALHO, 1985: 485, parênteses acrescentados na transcrição) Pode-se, inclusive, atribuir esse excesso de capacidade a um erro de planejamento, que superestimou as possibilidades de expansão do mercado internacional de açúcar e da participação brasileira nesse mercado (VILELA, 1985).

A crise do mercado de açúcar, a capacidade produtiva instalada e não totalmente utilizada e o argumento de que o álcool poderia substituir a gasolina, combustível originado de um produto, em grande parte, importado, levaram os usineiros, através de suas entidades representativas, especialmente o Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool no Estado de São Paulo (SIFAESP) e da Copersucar, a pressionarem o Governo Federal para adotar políticas de estímulo ao uso energético do álcool, o que se efetivaria, no fim de 1975, com a criação do Proálcool. Deste ano até 1986, a produção de álcool no Brasil, passou de 0,6 bilhão para 11,8 bilhões de litros (BACCARIN, 1994), com importante mudança qualitativa em seu consumo. Em 1975, a produção de álcool no Brasil destinava-se, majoritariamente, à indústria química, de bebidas e farmacêutica, enquanto que em 1987, 92% do álcool brasileiro eram consumidos para fins carburantes (COPERSUCAR, 1989).

Antes de se aprofundar a análise dos condicionantes e do desenvolvimento do Proálcool, convém resumir alguns indicadores setoriais entre 1933 e meados da década de 1970, época em que a atuação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi expressiva e abrangente. SZMRECSÁNYI (1979) mostra que, entre 1933 e 73, a área cultivada com cana-de-açúcar cresceu 419% no Brasil, o que significou uma taxa de crescimento anual de 4,2%. Já sua produção cresceu 559%, ou 4,8% ao ano. O rendimento cultural cresceu tão somente 28%, ou 0,6% ao ano. Na safra 1932/33, 61% da produção de açúcar brasileiro eram provenientes do Norte-Nordeste e 39%, do Centro-Sul. Em 1974/75, estes valores praticamente se invertem para, respectivamente, 34% e 66%. Segundo a interpretação do autor, este processo de transferência regional em favor da segunda região, especialmente do Estado de São Paulo, teria sido ainda mais drástico, sem a intervenção do IAA, através da política de segmentação do mercado nacional e dos subsídios de preço concedidos à produção nordestina, conforme comentários anteriores.

A produção brasileira de açúcar passou de 8,7 milhões de sacas, em 1932/33, para 112,0 milhões, em 1974/75, um crescimento total de 1.187%, equivalente a uma taxa de 6,4% ao ano. Já a produção de álcool, no mesmo período, saltou de 43,4 milhões de litros para 625,0 milhões, aumento de 1.340% ou 6,7% ao ano<sup>15</sup>. Embora com crescimento relativo maior, o álcool continuava um produto secundário, sendo que, na média das safras 1970/71 a 1976/77, apenas cerca de 1% da cana-de-açúcar moída pelas usinas destinava-se diretamente à produção de álcool, obtido do processamento do chamado mel rico, de onde não se tinha extraído o açúcar (RAMOS, 1999). A maior parte da produção de álcool originava-se do processamento do mel residual, sobra da produção do açúcar.

Convém também, antes de se passar adiante, fazer dois comentários sobre a natureza e o alcance do planejamento público, exercido através do IAA. Sua criação foi justificada como uma maneira de se evitar crises de superprodução setorial, com as conseqüentes quedas nos preços, especialmente do açúcar, e perda de rentabilidade das usinas. Após a implantação do IAA, produções excessivas continuaram ocorrendo, muitas

---

<sup>15</sup> Tanto a produção de álcool quanto à de açúcar cresceram a taxas mais expressivas que a produção de cana-de-açúcar. Isto pode refletir maior direcionamento da matéria-prima agrícola para o açúcar e o álcool, em detrimento de outros derivados, como a aguardente e a rapadura. Pode indicar também, o que é muito provável, aumento no rendimento industrial do setor.

vezes em decorrência de programas bancados pelo próprio Instituto, como na década de 1960. A própria instituição do Proálcool, em 1975, esteve associada ao excesso de capacidade produtiva setorial constatada à época e originada, conforme se viu anteriormente, de financiamentos subsidiados com recursos do Fundo Especial de Exportação.

Contudo, em grande parte do tempo, conseguiu-se manter a rentabilidade do complexo, corriqueiramente, pela fixação de preços que cobriam os custos médios de seus produtos e, em períodos de excesso de produção, pelo acúmulo de estoques públicos ou da exportação subsidiada de açúcar. O custo desta política, em parte, era bancado com recursos arrecadados diretamente pelo IAA junto ao complexo sucroalcooleiro, que tendiam a se avolumar quando o preço do açúcar no mercado internacional estava em alta. Isto nem sempre era suficiente, sendo que em momento de baixa do preço do açúcar, às vezes, tornava-se necessário recorrer a recursos do orçamento geral do governo. Nesse caso, se repassavam para o conjunto da sociedade os prejuízos verificados no complexo.

O outro comentário diz respeito à ação do IAA na tentativa de disciplinar a concorrência entre empresas e arbitrar a participação das regiões no produto setorial, através do estabelecimento de quotas de produção para usinas, estados ou regiões canavieiras. Quanto às regiões, pode-se dizer que o Instituto conseguiu amenizar, mas não impedir que, ao longo dos anos, houvesse transferência relativa da produção sucroalcooleira do Norte-Nordeste para o Centro-Sul, especialmente para São Paulo.

Em relação às usinas, as quotas de produção fixadas para cada uma, a princípio, procuravam manter sua posição relativa na produção setorial. Entretanto, eram muito comuns atitudes "ad hoc", com o Instituto referendando produções das unidades agroindustriais que se mostrassem mais dinâmicas e ultrapassassem a quota inicialmente estabelecida em determinado Plano de Safra. Por outro lado, a partir da década de 1960, no intuito de modernização, o Instituto passou a favorecer a chamada maior racionalização, estimulando as fusões e centralização das usinas, permitindo que capitais mais dinâmicos e poderosos incorporassem aqueles menos competitivos e/ou em dificuldades financeiras. O IAA amoldava, assim, sua política aos interesses das maiores empresas, estimulando o aumento da concentração econômica sucroalcooleira.

### 3.2. A Primeira Fase do Proálcool - 1975 a 1979

O Governo do General Ernesto Geisel, em sua posse em 1974, revelou ter dois grandes objetivos econômicos para o quinquênio 1975-79. O primeiro, manter a taxa de crescimento do PIB brasileiro em torno de 10% ao ano, média alcançada entre 1967-73, conhecido como período do "Milagre Econômico". O segundo, promover uma reestruturação produtiva, especialmente do setor industrial, com a internalização de ramos industriais da chamada indústria de base ou pesada. Estes objetivos foram expressos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), anunciado à Nação em 10 de setembro de 1974 (BRASIL, 1974).

O ambiente econômico mundial à época caracterizava-se pela instabilidade e por uma reversão recessiva no ciclo de crescimento. O Acordo de Bretton Woods, firmado por grande parte dos países após a 2ª Guerra Mundial e baseado no regime de câmbio fixo e na paridade dólar/ouro, havia sido rompido no início da década de 1970, estimulando movimentos especulativos de capitais internacionais e instabilidade cambial. A isso se associaram os aumentos de preços de matérias-primas, especialmente a quadruplicação do preço do barril do petróleo que, entre 1972 e 1974, passou de US\$ 3,4 para US\$ 15,5, em valores da época, ou de US\$ 8,3 para US\$ 37,4, em valores atualizados para janeiro de 2002 (vide Anexo 4). Ocorreu desequilíbrio no Balanço de Pagamentos dos países dependentes de importação de matérias-primas e elevou-se o índice de inflação. Por exemplo, a média ponderada do Índice de Preços ao Consumidor dos EUA, Reino Unido, Alemanha e França passou de 2,7% ao ano, entre 1960-70, para 7,9% ao ano, entre 1970-80 (CARNEIRO, 2002).

Concomitantemente, caíam as expectativas e aumentava o nível de endividamento das empresas, ocasionando redução dos investimentos produtivos, com evidentes reflexos negativos no ritmo de crescimento da economia. O Produto Nacional Bruto (PNB) dos países membros da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que havia crescido a uma taxa média de 6,5% ao ano, nos treze anos anteriores a 1973, cresceu tão somente 2,5% ao ano, em média, entre 1973 e 1978 (CALABI e outros, 1983). No comércio mundial, também se verificava a perda de

dinamismo, com sua taxa de crescimento passando de 8,3% ao ano, entre 1960-70, para 5,2% ao ano, entre 1970-80 (CARNEIRO, 2002).

A estagflação, neologismo criado para caracterizar a ocorrência concomitante de baixo crescimento e inflação alta, foi enfrentada através da adoção, por grande parte dos países, de políticas econômicas com caráter recessivo, inclusive com medidas de racionamento de combustível, em que as preocupações básicas eram reequilibrar o Balanço de Pagamentos e controlar a inflação.

As contas externas brasileiras foram também seriamente afetadas, especialmente a partir de 1974. O petróleo contribuía com cerca de 40% do consumo nacional de energia e seu fornecimento dependia, próximo a 80%, de importações. A elevação do preço do barril de petróleo fez com que a Balança Comercial Brasileira, de praticamente equilibrada, em 1973, apresentasse um déficit de US\$ 4,7 bilhões, em 1974, e de US\$ 3,5 bilhões, em 1975. Acrescente-se a isto, o déficit já existente na Balança de Serviços, de forma que o déficit em Transações Correntes saltou de US\$ 1,7 bilhão, em 1973, para US\$ 7,1 bilhões, em 1974, e US\$ 6,7 bilhões, em 1975. Como consequência, o próprio Balanço de Pagamentos tornou-se deficitário em 1974 e 75, acarretando redução das reservas internacionais brasileiras. Ao mesmo tempo, o índice de inflação mudou de patamar, de uma média em torno dos 20% anuais, entre 1967-73, passou para um nível superior a 40% ao ano, a partir de 1974 até o final da década.

O Brasil, como o conjunto dos países em desenvolvimento, tinha sua situação econômica debilitada diante da nova realidade da economia mundial. "Desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto - PIB dos países industrializados e do comércio internacional, perda das relações de troca, diminuição das formas de financiamento de maior estabilidade em benefício de outras mais caras e instáveis: tais foram os percalços para a periferia do mundo capitalista, oriundos da desagregação da ordem internacional de Bretton Woods". (CARNEIRO, 2002: 55)

Apesar disso, diferentemente de grande parte dos outros países, a opção do Governo Brasileiro – expressa no II PND - foi a de tentar manter altas taxas de crescimento econômico, associadas a uma mudança estrutural na economia, que aumentasse sua autonomia tecnológica, diminuísse sua dependência à importação de produtos mais



sofisticados e elevasse a Nação a uma posição de potência intermediária no cenário internacional. Contando com grande disponibilidade de recursos financeiros no mercado internacional, o País aumentou o endividamento externo, cobrindo, temporariamente, o déficit no Balanço de Pagamentos e financiando, em parte, o ambicioso pacote de investimentos do II PND (DAVIDOFF CRUZ, 1984).

A mudança estrutural ou qualitativa da economia pretendida pelo II PND contemplava dois pontos básicos: o fortalecimento da indústria de base e o privilegiamento do capital nacional. O diagnóstico era que a indústria de transformação havia avançado bastante nos ramos de consumo durável e não durável, mas de forma insuficiente nos bens intermediários e de capital. O mesmo teria acontecido com a mineração e setores de infraestrutura, como comunicações, transporte e energia. Pretendia-se que o capital privado nacional assumisse um papel preponderante nos investimentos necessários para a superação das debilidades da indústria de transformação, de maneira a garantir maior autonomia produtiva e tecnológica nacional, ao mesmo tempo em que as empresas estatais ocupassem um lugar de destaque na mineração e na infraestrutura. Um objetivo complementar do II PND, era a descentralização do desenvolvimento, prevendo-se investimentos em diferentes regiões do país (LESSA, 1978).

O II PND não foi concebido como uma resposta à crise energética. Vinha sendo gestado, há alguns anos, nos bastidores do regime militar. Seu conteúdo, contudo, acabou sendo influenciado pelo Primeiro Choque do Petróleo e formulou-se o “Capítulo VIII - Política de Energia”, especificamente para tratar do assunto. Nele, no item “I - Redução da dependência em relação a fontes externas de energia”, rapidamente e com pouca importância, aparece o sub-item “Produção de álcool, para adição à gasolina” (BRASIL, 1974: 83, grifado na transcrição).

No arrazoado do citado capítulo, o álcool sequer é mencionado. “Para o Brasil, a colocação correta é como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado. Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor de energia, a dependência em relação ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade, na medida do possível, e também por carvão, por ser este abundante no mercado, embora importado em parte); economizar petróleo,

principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada. No longo prazo, deve o Brasil prover internamente suas fontes básicas de energia. Uma estratégia nesse sentido levará pelo menos uma década, e dependerá essencialmente dos resultados da prospecção de petróleo, da exploração do xisto, da descoberta de significativas jazidas de urânio e da melhor solução que a tecnologia mundial encontrar para a principal nova forma de energia, em substituição ao petróleo”. (BRASIL, 1974: 82, grifado na transcrição).

Fica evidenciada a preocupação básica de se manter o crescimento econômico, mesmo sabendo que as principais ações pretendidas no campo energético, se tudo corresse conforme o inicialmente planejado, demorariam pelo menos uma década para se efetivarem. Realmente, até o final da década de 1970, pouco se conseguiu de mudança no perfil de consumo de energia e na diminuição da dependência de importação de petróleo.

“Entre 1972 e 1979, entretanto, apesar da crise em que havia mergulhado o mercado internacional de petróleo e a própria economia brasileira, o consumo físico nacional de petróleo eleva-se de 29 milhões de toneladas anuais para 49 milhões de toneladas anuais. A produção doméstica desse combustível, por outro lado, mantém-se praticamente estagnada, oscilando entre 7,5 e 8,5 milhões de toneladas anuais, de forma que em 1979, para um consumo diário da ordem de 1,1 milhão de barris, apenas 15% eram oriundos de campos petrolíferos nacionais. Essa taxa, (...), é inferior àquela que prevaleceu no período anterior a 1973, quando oscilava entre 25 e 30%”. (CALABI e outros, 1983: 228)

Os pequenos avanços nas alterações pretendidas na matriz energética brasileira, nos anos setenta, em parte, devem-se ao fracasso de algumas ações do governo brasileiro, especialmente no Acordo Nuclear com a Alemanha, que previa a instalação de oito reatores nucleares até 1990, sendo que atualmente (2005) apenas dois estão em funcionamento. Também não se obteve resultados importantes através da Abertura de Contratos de Risco para pesquisa e prospecção de petróleo em território nacional, por empresas estrangeiras. Outra parte deve ser atribuída à demora natural (o que, aliás, era previsto no II PND) para se obter êxito nos investimentos realizados, especialmente na

construção de hidrelétricas, como Itaipu e Tucuruí, e na exploração de petróleo em águas profundas no litoral fluminense.

Embora, a princípio, fosse atribuída pouca ou quase nenhuma importância ao álcool entre as ações do II PND para o setor energético, a partir de 1975 esta situação mudou relativamente, quando os empresários sucroalcooleiros, diante da queda dos preços do açúcar, conforme relatado anteriormente, pressionaram o Governo Federal e conseguiram a instituição do Programa Nacional do Álcool (PNA), que passou a ser conhecido como Proálcool, através do Decreto 76.593, de 14 de novembro de 1975<sup>16</sup>.

A efetivação dos interesses dos empresários usineiros, certamente, contou com campo propício em decorrência da crise de energia e das projeções desfavoráveis que se faziam, na época, em relação ao futuro fornecimento do petróleo. “Estudos já realizados sugerem que a produção mundial de petróleo deverá atingir um máximo de 5,5 bilhões de toneladas/ano nos últimos anos deste século (1995/2000), quando então começará a declinar, tendendo a se esgotar em meados do próximo século”. (Departamento de Energia dos EUA, citado por ANCIÃES e outros, 1978: 31)

Quando da criação do Proálcool, o álcool era usado, principalmente, como matéria-prima para outros ramos industriais, o que representava 55,4% de seu consumo. Sua utilização como combustível significava 27,0% do consumo e outras finalidades (entre elas a exportação), 17,6% (COUTINHO, 1976). Inicialmente, chegou-se a cogitar que, ao se estimular o aumento da produção de álcool, este pudesse substituir, em grande escala, o eteno e outros insumos importados da indústria química. Pretendia-se desenvolver a chamada alcoolquímica, no que se conseguiu pouco ou nenhum resultado.

O que acabou prevalecendo, largamente, foi o crescimento do uso do álcool para fins carburantes. As normas do IAA, desde a década de 1930, já previam o uso obrigatório do álcool, do tipo anidro, em mistura com a gasolina, em uma faixa de 5 a 25%<sup>17</sup>. Em 1975, a participação do álcool na gasolina estava na casa do 1% e, portanto,

---

<sup>16</sup> CALABI e outros (1983) consideram que, juntamente com os contratos de risco para prospecção de petróleo e o Acordo Nuclear Brasil/Alemanha, o Programa Nacional do Álcool foi uma das principais ações públicas no campo da energia, no período 1974-78.

<sup>17</sup> Em 1931, o Decreto 19.717 obrigava a adição de álcool anidro, numa proporção de 5%, à gasolina importada. Em 1938, esta obrigatoriedade foi estendida a toda gasolina consumida no país. Desde o início, a preocupação era encontrar saídas para suavizar os períodos críticos enfrentados no mercado de açúcar. "Em

abaixo das normas legais. A partir daí, através de simples atos administrativos, esse índice de mistura foi se elevando, até valores superiores a 10%, no final da década.

O aumento da produção de álcool seria possível através do melhor aproveitamento ou ampliação das destilarias anexas às usinas então existentes ou pela construção de novas agroindústrias ou destilarias autônomas. A primeira alternativa foi a que preponderou no princípio, mesmo porque, naquele momento, a produção de álcool serviu como um mecanismo do complexo sucroalcooleiro superar a crise do mercado internacional do açúcar e tendeu a se concentrar no parque industrial já instalado.

Em termos de normas legais, antes da decretação do Proálcool propriamente dito, houve uma importante ação governamental que foi a instituição do Decreto 75.966 de 11 de julho de 1975, com a finalidade de se estabelecer um preço unitário de paridade para o álcool anidro carburante em relação ao açúcar. Considerou-se que 44 litros de álcool correspondiam a 60 Kg de açúcar cristal "Standard" na condição PVU (posto veículo na usina) ou PVD (posto veículo na destilaria), ou seja, o IAA compraria o álcool das usinas por um preço igual a 11/15 do preço do açúcar - que já era fixado pelo governo, de acordo com os custos médios setoriais - e o venderia à Petrobrás ou ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP) a um preço igual ao preço de venda da gasolina automotiva nos tanques das distribuidoras, deduzidas as despesas de mistura (SZMRECSÁNYI, 1979).

O Decreto do Proálcool, em 14/11/1975, manteve essa paridade e foi adiante, fixando seus objetivos, constituindo a Comissão Nacional do Álcool (CNAI) e determinando as condições de financiamento para que o complexo sucroalcooleiro expandisse a produção de álcool. Os objetivos declarados do Proálcool eram os seguintes:

1 - Economizar divisas, através da substituição de importações de combustíveis e matérias-primas derivadas do petróleo;

2 - Reduzir as disparidades regionais de renda, visto que praticamente todas as áreas do País, inclusive as de baixa renda, dispõem das condições mínimas necessárias para a produção de matérias-primas para o álcool em volume adequado, sobretudo em se tratando da mandioca;

---

1934, o Presidente do IAA argumentava que 'a defesa do açúcar (...) está indissolavelmente ligada à produção em larga escala do álcool para combustível, como solução estável e definitiva para o problema do açúcar no Brasil'". (Gall, citado por ANCIÃES e outros, 1978)

3 - Reduzir as disparidades individuais de renda, através do apoio ao setor agrícola e, dentro deste, a produtos altamente intensivos quanto ao uso de mão-de-obra;

4 - Aumentar a renda interna, pelo emprego de fatores de produção ora ociosos, ou em desemprego disfarçado (terra e mão-de-obra, principalmente), considerando que se pode orientar a localização das culturas para onde haja disponibilidade;

5 - Expandir a produção de bens de capital, através da crescente colocação de encomendas de equipamentos com alto índice de nacionalização, destinados à ampliação, modernização e implantação de destilarias.

É interessante registrar que esses objetivos casavam com as intenções expressas no II PND, especialmente no que se refere à distribuição do desenvolvimento entre as regiões brasileiras e ao fortalecimento do capital nacional.

A liderança na condução do Proálcool foi objeto de disputa intra-governamental, envolvendo o IAA, a Petrobrás e o Ministério da Agricultura. A solução institucional encontrada foi atribuir esta condução a um órgão supra-ministerial criado especialmente para isso, qual seja a Comissão Nacional do Álcool (CNAI), composta por representantes dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, com presidência do Secretário Geral do Ministério da Indústria e do Comércio (Conforme artigo 3º do Decreto 76.593, de 14/11/1975, citado por ANCIÃES e outros, 1978). O IAA ficava encarregado, tão somente, de receber as propostas para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool, anexas ou autônomas, dando conhecimento imediato à CNAI e tendo o prazo de 30 dias para emitir parecer para apreciação final da referida Comissão.

Em 18 de novembro de 1977, foi promulgado o Decreto n. 80.762, com a finalidade de consolidar as disposições sobre o Programa Nacional do Álcool. Poucas mudanças foram registradas em relação ao Decreto 76.593. Uma delas, esvaziava ainda mais o papel do IAA, cuja atribuição passou a ser a de propiciar “apoio técnico e administrativo à Secretaria-Executiva da CNAI, a qual analisará os pleitos apresentados pelos interessados para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool,

na forma estabelecida em roteiros próprios, emitindo parecer para apreciação final pela Comissão”. (Parágrafo Único, Artigo 4º., Decreto 80.762)

Mais tarde, em 1979, o Decreto n. 83.700<sup>18</sup>, de 5/7/1979, separou a formulação de políticas de sua execução. Para a primeira foi criada o Conselho Nacional do Alcool (com sigla idêntica à antiga Comissão Nacional do Alcool - CNAI), cuja finalidade era formular a política e fixar diretrizes do Programa Nacional do Alcool – Proálcool. Faziam parte do Conselho, o Ministro da Indústria e do Comércio (na qualidade de Presidente), os Secretários Geral dos Ministérios da Indústria e do Comércio, da Fazenda, da Agricultura, das Minas e Energia, do Interior, dos Transportes, do Trabalho e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Subchefe de Assuntos Tecnológicos do Estado-Maior das Forças Armadas, Representantes da Confederação Nacional da Agricultura, da Confederação Nacional do Comércio e da Confederação Nacional da Indústria.

Foi extinta a Comissão Nacional do Alcool, e criada, como órgão executivo do Conselho Nacional do Alcool, a Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL). Esse órgão ficou vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio e era composto pelo Secretário Geral do Ministério da Indústria e do Comércio (que o presidia), pelos Presidentes do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pelo Secretário da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e do Comércio e pelo Secretário Executivo da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

O complexo sucroalcooleiro elevou seu “status” no aparato público, na medida em que seu destino passou a ser objeto de consideração de vários ministérios. Ao mesmo tempo, o IAA perdeu grande parte de seu poder como agente planejador e executor de políticas públicas setoriais, sendo lhe reservado, basicamente, o papel de servir como órgão de assessoria técnica dos projetos encaminhados para a análise da CNAI. “Na prática, (...), a solução adotada implicou em afastar o Instituto do comando e controle de um ramo

---

<sup>18</sup> A ementa do Decreto era: “dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Alcool, cria o Conselho Nacional do Alcool – CNAI, a Comissão Executiva Nacional do Alcool – CENAL, e dá outras Providências”.

de atividade que sempre estivera sob sua jurisdição político-administrativa”. (SZMRECSÁNYI, 1979: 315)

Outros autores reforçam a argumentação de perda de poder do IAA. “No que se refere às condições de produção e aos Planos de Safra, o complexo alcooleiro passou a obedecer, em resumo, à dupla determinação. A CENAL estabelecia a capacidade do equipamento industrial e a extensão do canavial, e o IAA, a cota de produção por safra e a quantidade a ser comprada pelo governo, via Petrobrás, tendo controle apenas sobre os números do Plano de Safra, e assim mesmo para uma dada capacidade instalada. Portanto, com o Proálcool, o IAA deixou de ter poder, como órgão regulador do complexo, sobre as funções de comercialização, exportação, controle de qualidade e até mesmo prazos e preços, funções que eram exclusivamente suas, nas décadas anteriores”. (RAMOS & BELIK, 1989: 210)

Este fato não deixou de preocupar os usineiros, pois entendiam que seu poder de pressão seria mais efetivo se o papel do IAA - com o qual guardavam relações históricas e tinham grande influência em sua atuação - fosse mais significativo. Do ponto de vista do governo como um todo, o arranjo institucional encontrado, permitia confrontar mais facilmente o álcool com outras políticas públicas conduzidas para tentar resolver a crise energética e que eram objeto de análise e ação dos diversos ministérios que compunham a CNAI.

Para os gastos no parque industrial, o Proálcool se propôs, no período 14/11/75 a 30/09/79, a financiar de 80% a 90% dos investimentos (até 31/12/76, este limite foi, na verdade, de 100%), com juros de 17 e 15% ao ano, respectivamente, para as regiões Centro-Sul (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e Norte-Nordeste, amortização em 12 anos, com três de carência. Esses financiamentos contemplavam itens como: máquinas e equipamentos para usinas e destilarias; construção civil; equipamentos antipoluentes e obras civis necessárias ao tratamento de efluentes da produção de álcool; tancagem; móveis e utensílios de escritório e laboratórios; instalações, montagem e fotos; estudo de viabilidade e custo de elaboração do projeto; despesas pré-operacionais como treinamento, ensaios operacionais e assistência técnica; “engineering”; encargos financeiros incidentes

no período de construção; veículos de cargas novas e de fabricação nacional; equipamentos usados etc.

Do início do Proálcool até o final de 1976, os créditos concedidos para a atividade canavieira propriamente dita (crédito rural) apresentavam uma taxa de juros de 7% ao ano, cerca da metade da prevalecente para as demais culturas. A partir do início de 1977, o crédito agrícola canavieiro apresentou condições semelhantes ao crédito rural em geral (que, diga-se de passagem, era também subsidiado), prevendo-se financiamento de até 100% dos gastos, com amortizações de 1 a 3 anos para custeio e de 5 a 12 anos para investimentos, com 2 anos de carência, além de juros de 13 a 15% ao ano. Os agentes financeiros designados para atuar no Programa foram o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco da Amazônia e os Bancos Estaduais de Desenvolvimento ou, na inexistência destes, os Bancos Comerciais Oficiais possuidores de Carteira Industrial (ANCIÃES e outros, 1978).

Fechava-se, assim, o aparato público de apoio à produção de álcool pelo complexo sucroalcooleiro. As condições de financiamento eram extremamente favoráveis, com taxas de juros significativamente abaixo da taxa anual de inflação, que havia ultrapassado a casa dos 40%. Isto se somava à expansão do mercado de álcool carburante, com a elevação da porcentagem de sua presença na gasolina e à garantia de remuneração, através da fixação do preço do álcool em paridade ao do açúcar e cobrindo os custos de produção setoriais, conforme já visto anteriormente.

O decreto de criação do Proálcool não estabelecia metas quantitativas. Já a partir de 1977/78, os órgãos públicos (especificamente, o Ministério das Minas e Energia) passaram a fazer projeções sobre o papel a ser ocupado pelo álcool na Matriz Energética Brasileira. Previa-se que a contribuição deste combustível passasse de 1,3%, em 1978, para 2,1%, em 1984, no consumo de energia primária no país. A partir deste último ano, a participação do álcool se estabilizaria. Em termos de volume, a previsão era que a produção do álcool passasse de 2,3 bilhões de litros (1,7 bilhão para fins energéticos e 0,6 bilhão para outros fins), em 1978, para 5,6 bilhões (4,4 bilhões para fins energéticos e 1,2 bilhão para outros fins), em 1986 (ANCIÃES e outros, 1978).



Sobre estas metas, dois comentários merecem ser feitos. Primeiramente, elas revelam que, inicialmente, a importância atribuída ao álcool na Matriz Energética Brasileira era pequena, ou seja, entendia-se que esta solução era parcial, dando conta de pequena parcela dos problemas energéticos nacionais. Em segundo lugar, esta previsão foi largamente superada, com a produção nacional de álcool atingindo 11,8 bilhões de litros, em 1986 (BACCARIN, 1994).

O alcance parcial do Proálcool pode ser considerado também pelo fato do álcool substituir apenas um derivado do petróleo, a gasolina. O aumento da produção do álcool praticamente não diminuía a necessidade de importação de petróleo, necessária para se obter outros derivados como o óleo diesel e o óleo combustível, além de resultar em “sobra” de gasolina nas refinarias nacionais.

“Apesar de praticamente atingida a meta (...) estabelecida pelo governo Geisel para até o fim de seu mandato, o Programa (Proálcool) revelou-se insuficiente para conter o aumento na demanda nacional por derivados de petróleo, na medida em que permitia economizar/substituir apenas um dos derivados de petróleo, a gasolina, e mesmo esse derivado (a gasolina representa apenas 24% do total de derivados), na modesta proporção de 20%. Dessa forma, o óleo combustível e o óleo diesel (juntos perfazem 60,2% do total de derivados) passaram a determinar o montante das importações de petróleo, uma vez que o seu consumo continuava a crescer a taxas elevadas e, muitas vezes, até superiores às que haviam prevalecido antes de 1973, (...). A impossibilidade técnico-financeira de alterar o fracionamento do petróleo cru nas refinarias da Petrobrás acabou determinando que, à medida que crescia a produção de álcool anidro, o Brasil passasse a exportar a gasolina restante para países da América Latina e África, chegando a exportar mais de 800 mil litros desse derivado em 1978”. (CALABI e outros 1983: 232)

No final deste capítulo, apresentaremos maiores detalhes sobre a evolução da produção do complexo sucroalcooleiro no período analisado nesta seção. Convém, entretanto, antecipar alguns dados. Entre as safras de 1974/75 e 1978/79, a produção de cana-de-açúcar passou de 91,4 milhões para 138,9 milhões de toneladas, a produção de açúcar, de 6,7 milhões para 7,3 milhões de toneladas, enquanto a produção de álcool saltava de 0,6 bilhão para 2,5 bilhões de litros. A produção de álcool hidratado ficou praticamente

estagnada, em torno de 0,4 bilhão de litros, e a de álcool anidro passou de 0,2 bilhão para 2,1 bilhões de litros (ANEXOS 1, 2 e 3). O álcool puxou o crescimento setorial, sendo que em 1977, o Governo Federal autorizou a transformação de 15 milhões de sacas de açúcar em álcool e, em 1978, o mesmo procedimento foi verificado para 35 milhões de sacas (VIDAL, 1984).

### **3.3. O Segundo Choque do Petróleo e o Deslanchar do Carro a Álcool - 1980 a 1985**

Uma nova e significativa elevação do preço internacional do petróleo, ocorrida em 1979, e conhecida como o Segundo Choque do Petróleo, contribuiu para que o governo aumentasse os estímulos ao Proálcool e encarasse o álcool mais evidentemente como uma solução para a crise de energia - ainda que parcial - e não apenas dos problemas do complexo sucroalcooleiro. As características do Programa mudaram, conformando-se a chamada Segunda Fase do Proálcool, com o crescimento da produção e venda de carros movidos exclusivamente a álcool, com a expansão mais acentuada das destilarias autônomas, com o avanço da lavoura canavieira em direção a regiões sem tradição com a cultura e com o aumento da importância do álcool hidratado em relação ao anidro.

Ao mesmo tempo, as condições macroeconômicas brasileiras se agravavam, especialmente com a crise do endividamento externo e suas repercussões fiscais. Diminuiu a capacidade de gastos correntes e de investimento do governo nacional, em decorrência do aumento das despesas para a rolagem da dívida pública. Em consequência, ao longo dos anos oitenta, vão sendo colocados em cheque aqueles programas que precisavam de grande aporte de recursos públicos para sua manutenção.

Falemos, primeiramente, desse ponto. O início da década de 1980 é marcado por acentuada reversão nos índices de crescimento da economia brasileira. Entre 1974-80, o país tinha conseguido manter, mediante um processo de endividamento externo, a taxa média anual de crescimento verificada em todo o pós 2ª Guerra Mundial, que foi de 7,1%. Contudo, em 1981, o PIB brasileiro caiu 4,3%, cresceu tão somente 0,8%, em 1982 e

voltou a cair 2,9%, em 1983. A Política Econômica, diante de graves desequilíbrios originários da Balança de Pagamentos e do comprometimento das finanças públicas, não mais conseguia sustentar os investimentos públicos nem estimular investimentos privados e a economia perdia dinamismo.

O processo de endividamento externo da década de 1970 que, como já afirmado anteriormente, serviu, especialmente, para financiar parte dos investimentos do II PND e cobrir os déficits em transações correntes e manter a Balança de Pagamentos equilibrada ou mesmo com superávit, teve duas características que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, houve aumento da participação pública no total da dívida externa de médio e longo prazo, de um valor de 52,0%, em 1973, para 69,3%, em 1980 (APPY, 1993). Em segundo lugar, grande parte dos contratos foi feita com taxas de juros pós-fixadas ou flutuantes. “Na virada da década de 70 para a de 80, em torno de 3/4 da dívida externa brasileira de médio e longo prazo estavam contratadas a taxas de juros flutuantes, (...)”. (BAER, 1993: 75)

Segundo esta autora, neste período a economia brasileira sofreu dois choques externos: o comercial e o financeiro. Quanto ao comércio exterior, o Brasil importava, no final da década de 1970, ainda 87% do petróleo consumido. Seus preços, assim como o de outros bens importados, subiram consideravelmente acima dos preços dos produtos de exportação brasileiros. Calcula-se que o índice de preços das exportações brasileiras passou de 100,0, em 1977, para 94,6, em 1982, enquanto, o índice de preços dos importados passava de 100,0 para 176,1, no mesmo período. “Duas estimativas apontam que a dívida externa brasileira teve um acréscimo de US\$ 19 a US\$ 25 bilhões no período 1979-82, estritamente por conta do impacto negativo das condições do comércio internacional”. (BAER, 1993: 74)

Já o choque financeiro decorreu da mudança na política monetária norte-americana, no final da década de 1970, que elevando seus juros internos, contaminaram todo mercado financeiro internacional e atingiram os contratos que se baseavam em juros flutuantes. Os juros reais passaram de 1 a 1,5% ao ano, entre 1978-80, para 7 a 8% ao ano, entre 1981-83. “(...) estimativas (...) apontam para um acréscimo de US\$ 10 a 16 bilhões na dívida externa brasileira, no período 1979-1982, somente por conta do impacto da elevação

das taxas de juros internacionais”. (BAER, 1993: 77) Sabendo-se que, em dezembro de 1980, o Brasil tinha uma dívida de médio e longo prazo de US\$ 54 bilhões, sendo que 75% com juros flutuantes, e US\$ 10 bilhões de dívida de curto prazo, resultando em um total de US\$ 64 bilhões, percebe-se a gravidade tanto do choque financeiro como do comercial.

Após esses dois choques, o endividamento externo assumiu um caráter quase que exclusivamente financeiro. Os novos recursos obtidos no mercado internacional, em condições cada vez mais adversas, com juros mais altos e menores prazos, serviam apenas para pagamento de parte dos serviços da dívida anterior, sem que o valor de seu principal diminuísse e sem contribuir para novos investimentos produtivos.

“No período 1978-83, as dívidas externas bruta e líquida cresceram em média 16% e 20% a. a., respectivamente, fazendo com que o passivo externo líquido praticamente triplicasse em seis anos. Este intenso processo de endividamento foi sustentado por bancos privados internacionais na base do encurtamento dos prazos dos financiamentos novos, de aplicação de juros de mercado e de spreads crescentes, estes supostamente para a cobertura a maiores riscos”. (BAER, 1993: 77)

A crise cambial atingiu seu ápice quando, por volta de 1982, o Brasil, como outros países endividados, não conseguiu mais refinar seus débitos junto aos bancos privados internacionais e teve seu volume de reservas internacionais praticamente esgotado, em decorrência do pagamento dos serviços da dívida externa.

Aliás, ao longo da década de 1980, vai se observar que o Brasil e outros países latino-americanos, ao contrário do ocorrido na década de 1970, deixarão de receber, em termos líquidos, capitais financeiros internacionais, passando a transferir recursos para fora, através do pagamento ou rolagem de suas dívidas externas. O agravante é que esses mesmos países também receberão volumes bem menores de investimentos externos diretos e verão aumentadas as remessas de lucros de empresas transnacionais, caracterizando-se um movimento de repatriação de capitais, em direção aos países desenvolvidos (CARNEIRO, 2002).

Várias medidas foram implementadas na tentativa de solução da crise cambial. Em 1979 e 1983, promoveram-se maxidesvalorizações de 30% da moeda nacional, visando à obtenção de superávits comerciais; recorreu-se a empréstimos junto ao

Fundo Monetário Internacional (FMI) ou; simplesmente, como em 1982, deixou-se de honrar os compromissos externos, caracterizando-se uma situação de moratória. A situação externa começou a melhorar a partir de 1983, mais claramente, a partir de 1984, quando se conseguiu atingir saldos positivos e consideráveis na Balança Comercial. Além das máximas já citadas, isto se deveu à concessão de incentivos fiscais para as exportações e, conforme CASTRO & SOUZA (1985), à maturação dos projetos de investimento do II PND, que contribuíram para aumento das exportações ou diminuição das importações, como no caso do setor petrolífero.

Os choques externos, que implicaram no crescimento do valor e dos gastos anuais com a dívida externa, rebateram diretamente nas contas do governo que, como já visto, detinha a maior parte dos contratos de médio e longo prazo da dívida externa. Parcela considerável do orçamento público passou a ser direcionada para os compromissos da dívida externa e, mesmo assim, os recursos eram insuficientes. A saída empregada foi aumentar a emissão de títulos públicos, fazendo com que crescesse o endividamento interno e a participação das despesas com juros nos gastos públicos.

Não se conseguiu amenizar os problemas fiscais pelo aumento das receitas. A desaceleração da economia, que estimula a sonegação; o aumento da inflação, que mesmo com adoção de critérios de indexação acaba afetando o valor real dos impostos; e os incentivos à exportação, feitos com políticas de isenção tributária, mais que contrabalançaram as iniciativas governamentais para tentar elevar a arrecadação de impostos. De 1980 a 1985, a carga tributária bruta caiu de 25% para 22% do PIB, conforme APPY (1993).

Como a inflação havia disparado e se estabeleceu acordo com o FMI, com imposição de políticas fiscal e monetária restritivas, a execução orçamentária, sistematicamente, passou a ser feita com a obtenção de superávits primários, resultante dos cortes nos gastos públicos. Contudo, o saldo primário não era suficiente para cobrir as despesas com juros, de forma que se incorria em constantes déficits operacionais. Esta situação tendeu a se estender, aliás, por toda a década de 1980, sendo que apenas em 1987 e 89 não se obtiveram superávits primários e em todos os anos houve déficit operacional. “Na média, entre 1983 e 89, o déficit operacional alcançou 4,6% do PIB, o superávit primário,

1,3% do PIB e a carga de juros reais, 5,9% do PIB. A consequência deste desajuste fiscal foi o crescimento acelerado da própria dívida pública, tanto externa quanto interna”. (APPY, 1993:19)

Diante das maiores dificuldades de corte em gastos correntes, a crise fiscal afetou, especialmente, os investimentos públicos da administração direta e das empresas estatais, que passaram, respectivamente, de 2,5% e 8,9% do PIB, em 1979, para 1,9% e 2,8% do PIB, em 1984, conforme BAER (1993). Os subsídios diretos também sofreram cortes, passando de 3,7% para 1,6% do PIB, entre 1980 e 1984, enquanto aumentavam os gastos com juros das dívidas públicas interna e externa, de 1,2% para 3,6% do PIB (CARNEIRO, 2002).

Os efeitos de tal política na redução do crescimento econômico foram evidentes e agravados por outras medidas governamentais. A política salarial praticada no período implicou em perdas do poder de compra dos salários, afetando o consumo de bens duráveis e não duráveis. A política monetária contencionista, de juros altos, além de diminuir a capacidade de gasto não financeiro do setor público e aumentar seu nível de endividamento, dificultava o crédito e desestimulava os investimentos na produção pelo setor privado.

A economia brasileira só começou a reagir e voltou a crescer, a partir de 1984, provavelmente puxada pelos estímulos do aumento das exportações e da obtenção de altos saldos comerciais. Ao mesmo tempo, a transferência de recursos reais ao exterior, especialmente via saldos superavitários da Balança Comercial, aliviou a situação do Balanço de Pagamentos, cobrindo os encargos da dívida externa. Isto tenderia a perdurar até 1994, enquanto a retomada do crescimento se esgotou já a partir de 1987.

Diferentemente do que ocorria na década anterior, os ganhos obtidos pelo setor privado, na década de 1980, a partir da gestão das finanças públicas assumem uma natureza essencialmente financeira, através do mercado de títulos públicos. “Se ao longo dos anos setenta (em especial, no início da década) a gestão das finanças públicas foi funcional para a acumulação produtiva privada (ampliação da sua capacidade produtiva), na década seguinte ela se tornou extremamente funcional para a acumulação meramente

financeira do setor privado, especialmente pela ampliação de seus créditos contra o setor público". (APPY, 1993: 33)

Sem entrar no mérito de até que ponto, para o conjunto dos capitais, o crescimento da acumulação financeira compensa a diminuição da acumulação produtiva, é importante perceber que a nova gestão das finanças públicas trouxe sérios problemas a alguns segmentos da iniciativa privada. Os cortes nos investimentos governamentais afetaram aquelas empresas que dependiam dos contratos públicos para execução de obras ou prestação de serviços. A partir de 1980, as autoridades econômicas passaram a questionar também a concessão de subsídios públicos, promovendo diminuição em seu volume, com repercussões em setores, como a agricultura, que contava com crédito rural com taxas de juros subsidiadas.

Langoni, citado por BRAGA (1982), afirma que os subsídios cresceram de um valor correspondente a 5,3% do PIB, em 1976, para 7,6%, em 1980. O autor divide os subsídios em creditícios (originários da cobrança de taxas de juros nos empréstimos abaixo das taxas de juros de mercado), diretos (em que os preços cobrados ao consumidor são inferiores aos preços potenciais de mercado, como nos casos do trigo e do álcool hidratado) e fiscais (oriundos da renúncia de arrecadação de impostos). Nas estimativas do autor, em 1976, os subsídios creditícios representavam 37% do total de subsídios, passando para 53%, em 1980. O grosso dos créditos subsidiados era direcionado à agricultura, na forma de crédito de custeio, de investimento ou de comercialização.

Para Langoni, os subsídios eram uma das principais causas da aceleração da inflação brasileira. A expansão dos gastos com subsídios implicava que seu financiamento não podia ser garantido apenas através de recursos orçamentários e acabava resultando em déficit fiscal. O governo recorria cada vez mais à emissão monetária, provocando elevação nominal da demanda agregada e, em consequência, elevação dos preços das mercadorias.

BRAGA (1982), no nosso modo de entender corretamente, contra argumenta Langoni sob dois aspectos. Primeiramente, não necessariamente o déficit público resulta em crescimento da inflação, podendo, por exemplo, estimular a oferta de alimentos, contribuindo para redução de seus preços. Em segundo lugar, a forma como Langoni

calculou os subsídios, especialmente os creditícios, superestimou seu valor e, portanto, sua pressão sobre a oferta monetária.

De qualquer forma, os argumentos e análises de Langoni e outros autores foram os levados em conta pelas autoridades econômicas da época e justificaram a redução, a partir de 1980, dos recursos concedidos à agricultura brasileira na forma de crédito subsidiado. Com isso revertia-se a tendência de crescimento do volume de crédito rural, verificada entre 1965 e 1980.

Em 1965, havia sido criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com o objetivo geral de financiar a modernização tecnológica da agricultura brasileira. Previam-se duas fontes de recursos para a concessão de crédito. Uma delas obtida pela aplicação de um percentual (a chamada exigibilidade) aos depósitos à vista nos bancos comerciais, públicos e privados, inicialmente na casa dos 10%. À medida que esta fonte se mostrasse insuficiente, diante da demanda por crédito pelos agricultores, o Tesouro Nacional se comprometia a ofertar o restante, de forma que a conta do crédito rural, no início de determinada safra, era uma conta em aberto. Os juros cobrados eram fixos e sistematicamente ficavam abaixo da taxa de inflação do período, caracterizando seu subsídio.

Ao longo dos anos setenta, a aceleração da inflação fez com que a participação dos depósitos à vista no passivo bancário caísse, com os clientes procurando preservar o poder de compra do dinheiro com depósitos, por exemplo, em caderneta de poupança, que garantiam a reposição da inflação. Diante disso, mesmo aumentando a exigibilidade sobre os depósitos à vista até a casa dos 25%, o crescimento do volume do crédito rural só se mostrou possível com expansão da participação direta do governo através dos recursos do Tesouro Nacional. Em 1970, o SNCR registrou o fornecimento de US\$ 8,3 bilhões para crédito rural, enquanto em 1979 e 1980, o volume de crédito rural foi de, respectivamente, US\$ 34,9 e US\$ 33,4 bilhões, em valores atualizados para 1996 (LEITE, 2001: 57).

Outro efeito provocado pela aceleração da inflação foi o de aumentar o subsídio implícito nas taxas de juros de crédito rural. BUAINAIN (1999: 185), mostra que,



em 1970, a taxa de juros do crédito rural era, em média, 3,9% menor que a taxa de inflação. Em 1979 e 1980, esta diferença tinha aumentado para 34,3% e 37,7%, respectivamente.

A partir de 1980, diante do agravamento da situação das finanças públicas, diminuíram tanto o volume de crédito rural como o subsídio embutido em sua taxa de juros. Contra os quase US\$ 35 bilhões do final da década de 1970, em 1984 e 1985 foram concedidos, respectivamente, US\$ 12,9 bilhões e US\$ 18,4 bilhões para financiamento das atividades agropecuárias (LEITE, 2001: 57), com taxas de subsídios de 5,1% e 2,3% (BUAINAIN, 1999: 185). As condições de financiamento, para a agricultura brasileira como um todo, ficaram, portanto, muito mais desfavoráveis. “Praticamente todos os subsídios implícitos foram retirados, passando os produtores a pagar uma taxa real de juros de pelo menos 3% ao ano acima da correção monetária; e aumentou a parcela de recursos próprios exigidos como contrapartida dos financiamentos para os produtores”. (GRAZIANO DA SILVA 1993: 182)

Como afirmam muitos autores, a política de crédito rural, responsável por importantes transformações tecnológicas na agricultura brasileira, foi substituída, de certa maneira, pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), ao longo dos anos oitenta. A relativização é necessária, posto que houve uma diminuição do amparo público à agricultura, que passou a contar com um volume menor de recursos. Mais do que financiar a atividade agrícola como um todo, a política governamental passou a ter um papel mais destacado na formação das expectativas dos agricultores e na tentativa de direcionamento da produção, na medida em que fixava preços mínimos mais ou menos atrativos para certas culturas<sup>19</sup>.

Portanto, a tendência geral, na virada da década de 1970 para 1980, foi de diminuição no volume de recursos destinados ao financiamento dos diversos ramos da agricultura nacional, acompanhada do encarecimento do crédito. O complexo sucroalcooleiro, contudo, contou com um tratamento privilegiado, sendo que nessa mesma

---

<sup>19</sup> Vide neste sentido a seguinte citação: “... pelo menos durante vários anos, os preços mínimos desempenharam o papel de farol e de garantia, em última instância, para as decisões dos produtores. Neste sentido, o preço mínimo jogava um papel fundamental na formação destas expectativas, não apenas porque indicava um patamar para o preço de mercado como também permitia a realização do cálculo econômico e a redução do risco associado à crescente instabilidade monetária da economia brasileira”. (BUAINAIN, 1999: 205)

época o Proálcool passou a merecer mais atenção e ser contemplado com maior volume de recursos públicos. Quais as razões que justificaram esse fato?

Além do poder de pressão política dos representantes do complexo, uma das explicações deve ser buscada na natureza da crise enfrentada pelo Brasil no período. O choque comercial, descrito anteriormente, tinha como um dos seus principais componentes a grande dependência que o país continuava mantendo em relação à importação de petróleo, acima de 80% do consumo nacional. A contundente elevação de seu preço, em 1979, agravou tal situação, pressionando ainda mais a já debilitada Balança Comercial.

Ao mesmo tempo, as projeções ficaram ainda mais pessimistas que aquelas feitas pós Primeiro Choque do Petróleo, em relação à disponibilidade e aos preços futuros do petróleo. Por exemplo, estudos citados por JUNQUEIRA (1981) apontavam que, no período 1990-95, já se verificaria escassez mundial do petróleo e que o preço de 1979, tenderia a se elevar, em termos reais, em cerca de 6% a. a., daí para diante, duplicando em 12 anos, aproximadamente. A grave situação daquele momento e as projeções desfavoráveis para o futuro contribuíram para que o apelo pelo aumento da produção de álcool combustível tivesse maior alcance junto à sociedade e às ações governamentais.

A questão energética, diante do fato do petróleo importado representar cerca de 50% do total de importações brasileiras, em 1979, assumiu a condição de prioridade das prioridades do Governo Figueiredo, que tomou posse em março de 1979. Isso ficou evidenciado na fala do então Ministro do Planejamento, Mário H. Simonsen, citado por CALABI e outros (1983: 235): “Nenhum problema nacional está a exigir equacionamento tão urgente quanto a política energética. Partindo da observação de que a inflação é péssima, mas o impasse externo mortal, e tendo em vista a escalada de preços praticada e ameaçada pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), não há no momento, definição mais prioritária que a política energética”.

Em novembro de 1979, foi apresentado o Modelo Energético Brasileiro (MEB), elaborado pela Secretaria Geral do Ministério das Minas e Energia, Petrobrás, Conselho Nacional do Petróleo, Eletrobrás, Nuclebrás e grupos especiais formados para o carvão mineral e vegetal, sob orientação geral do Ministério das Minas e Energia. Suas principais tendências podem ser sintetizadas em dois pontos:

“a) Dentro do ramo combustível, substituir o petróleo importado pelo petróleo nacional e por combustíveis alternativos e derivados específicos, como o álcool etílico em relação à gasolina e o carvão mineral em relação ao óleo combustível: conservar o consumo de petróleo, de modo a obter uma economia líquida de 200 mil barris por dia ao consumo nacional de petróleo previsto para 1985;

b) Aumentar a participação da energia sob forma elétrica na estrutura do consumo de energia primária em detrimento do setor combustível líquido e sólido, ou seja, elevar o grau de eletrificação do setor energético brasileiro”. (CALABI e outros, 1983: 240)

Em termos quantitativos, as principais metas eram o aumento da participação da energia hidráulica no consumo de energia primária no Brasil, de 26,4%, em 1978, para 34,6%, em 1985, a diminuição, no mesmo período, da participação do petróleo importado de 35,7% para 17,5%, enquanto se aumentaria a participação do petróleo nacional, de 6,3%, para 17,5%.

No caso específico do complexo sucroalcooleiro, projetava-se aumentar a participação do bagaço de cana no consumo de energia primária no Brasil, de 4,6%, em 1978, para 5,0%, em 1985, e praticamente dobrar a participação do álcool, de 1,1%, em 1978, para 2,1%, em 1985. Neste ano, tencionava-se produzir 10,7 bilhões de litros de álcool, com a seguinte destinação:

“- 6,1 bilhões de litros de álcool hidratado para abastecer carros a álcool de linha ou adaptados; em 1985 espera-se que 2,4 milhões de automóveis (a frota em 1978 é de 8 milhões de veículos) estejam em circulação movidos exclusivamente a álcool, sendo 570 mil retificados e 1 milhão e 830 mil de linha.

- 3,1 bilhões de litros de álcool anidro para adição na gasolina, na proporção de até 20%: esta parcela será flexível e poderá variar na dependência da conjuntura do mercado internacional do açúcar, das safras, etc.; o limite global, no entanto, de álcool para mistura com a gasolina será de 3,1 bilhões de litros, estando previstas variações regionais na percentagem dessa mistura.

- 1,5 bilhão de litros destinados ao consumo na álcool-química”. (CALABI e outros, 1983: 241)

Observe-se que a meta de 10,7 bilhões de litros de álcool era bem mais ambiciosa que os 5,6 bilhões que o próprio Ministério das Minas e Energia estabelecera, em 1978, para serem produzidos em 1986, conforme comentado anteriormente, e pressupunha mais do que dobrar a capacidade instalada existente nos fins de 1979, na casa dos 4,4 bilhões de litros. Saliente-se, ao mesmo tempo, que o papel atribuído ao álcool hidratado ganhava importância em relação ao do álcool anidro.

Outra observação é que, embora ficasse clara a intenção de se aumentar a importância do complexo sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira, sua participação continuaria secundária em relação ao que se projetava para o petróleo e energia hidráulica, em torno de 35% cada um. Os 7,1% de participação do complexo sucroalcooleiro (grande parte devida ao bagaço de cana), previstos para 1985, estavam mais próximos das metas do carvão mineral (6,0%) e da lenha (11,6%) e acima do projetado para gás natural (0,7%), xisto (0,7%), carvão vegetal (2,2%) e energia nuclear (2,1%).

De qualquer forma, ainda que se esperasse que o álcool tivesse uma colaboração reduzida no encaminhamento dos problemas energéticos brasileiros, a partir de 1979, foram reforçadas as políticas públicas de incentivo à sua produção ou oferta e ao seu consumo ou demanda. Tratemos, primeiramente, das ações relativas à demanda.

Como já visto, na Primeira Fase do Proálcool, estimulou-se especialmente o consumo do álcool anidro, que teve sua percentagem de mistura à gasolina aumentada, de próximo a 1%, nos anos 1975 e 76, para 15,5%, nas médias de 1979 e 80 (DANNA, 1982, SILVA, 1985). Esta política foi reforçada na Segunda Fase, com o Governo Federal autorizando a elevação da mistura do álcool à gasolina para 22% (SHIKIDA, 1997). Mas, o mais importante é que ganhou destaque o consumo de álcool hidratado, que necessitava de adaptação de antigos motores à gasolina ou da produção de motores fabricados especificamente para uso exclusivo de álcool combustível.

O desenvolvimento tecnológico de motores a álcool vinha ocorrendo em instituições públicas brasileiras, desde a década de 1930. Em 1973, a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio contratou o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), em São José dos Campos (SP), para realizar pesquisas sobre motores a álcool. Após testes de laboratório e de estrada comprovarem sua

viabilidade, algumas empresas públicas, como a TELESP (Telefônica do Estado de São Paulo), CELPE (Companhia de Eletricidade de Pernambuco) e COPEL (Companhia de Eletricidade do Paraná) passaram a usar motores a álcool (não produzidos diretamente pela indústria automobilística, mas adaptados) em suas frotas (DANNA, 1982; STUMPF, 1982; NATALE NETTO, 1995).

Em 19 de setembro de 1979, foi firmado um Protocolo entre o Governo Brasileiro e a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotivos), pelo qual as montadoras privadas de automóveis instaladas no Brasil, sem necessidade de pagamento de royalties, incorporavam a tecnologia de motores já desenvolvida e testada pelo CTA e se comprometiam a iniciar imediatamente a produção de carros a álcool. As metas do protocolo estabeleciam que se produzissem 250 mil automóveis a álcool, em 1980, 300 mil, em 1981 e 350 mil, em 1982.

Além da conversão para automóveis a álcool de 29.015 automóveis originalmente a gasolina, em 1980 foram produzidos 254.016 veículos novos a álcool (pouco acima da meta estabelecida) e vendidos 240.638 carros novos a álcool, 28,5% do total vendido de automóveis no ano (DATAGRO, 1999, n. 5; IAA, 1980).

Os primeiros carros a álcool apresentaram problemas, como a dificuldade de partida a frio, corrosão, alto consumo, necessidade de regulagem de carburadores, motivando queda em suas vendas, em 1981, para 137.307 unidades, ou 28,7% do total de automóveis vendidos<sup>20</sup>, o que resultou em aumento indesejado no estoque de álcool no país. A partir de 1983, estes problemas estavam praticamente resolvidos, em decorrência de aperfeiçoamentos dos motores promovidos pela indústria automobilística e, por alguns anos, a venda de carros a álcool tendeu a crescer, até atingir quase que a totalidade de automóveis de passeio comercializados no Brasil (DATAGRO, 1999, n. 5; MAGALHÃES, 1994).

---

<sup>20</sup> Em grande parte, a queda da venda de carro a álcool se deveu à recessão econômica que o país enfrentou em 1981, o que acabou diminuindo sensivelmente a venda total de automóveis, em relação ao ano de 1980. O fato do percentual de vendas de carro a álcool praticamente se manter entre 1980 e 1981 mostra a reação inicialmente desfavorável do consumidor a este tipo de veículo. Nos anos seguintes, este percentual tenderia a aumentar significativamente.

No campo tributário, o Governo Federal incentivou a venda de carros a álcool através da redução em 50% de sua Taxa Rodoviária Única (TRU) - equivalente ao atual IPVA (Imposto de Veículos Automotores) - em comparação aos veículos movidos à gasolina. Quanto ao Imposto de Produtos Industrializados (IPI), os carros a álcool passaram a recolher uma alíquota de 28%, contra 33% dos carros à gasolina, sendo que no caso de táxis a álcool, a isenção do IPI chegou a ser total, entre junho de 1982 e dezembro de 1983, ao mesmo tempo, que se garantiam linhas privilegiadas de financiamento aos seus compradores. Isto proporcionou a venda adicional de 70.000 veículos (cerca de 10% do mercado interno) e diminuição do volume de álcool estocado (SERRA & MOREIRA, 1985; SZMRECSÁNYI, 1986).

A política praticada para fixação dos preços dos derivados de petróleo, em parte, tendeu a favorecer o álcool combustível. É que a Petrobrás, ao ratear o preço do barril de petróleo, sobrecarregava alguns derivados, como o benzeno e a gasolina, enquanto subsidiava outros, como óleo combustível, nafta e gás de cozinha ou GLP. Assim, refletindo uma realidade que perdurou nas Primeira e Segunda Fase do Proálcool, em 18 de abril de 1984, enquanto o preço médio de faturamento ex-refinaria dos derivados de petróleo era de CR\$ 344,80/litro, a gasolina era vendida a CR\$ 603,56/litro, ou 75,0% mais cara (FERNANDES & CASTRO, 1984).

Entretanto, um outro componente da política de preços dos combustíveis no período não se mostrava favorável ao álcool. Na tentativa de controlar a inflação, a gasolina (e outros derivados de petróleo, em proporções diferenciadas) foi reajustada abaixo da elevação do preço do petróleo importado. Assim, entre 1974 e 79, o reajuste de preço da gasolina correspondeu a 82% do aumento do preço do petróleo importado e, entre 1979 e 1985, a apenas 65%<sup>21</sup> (SZMRECSÁNYI, 1986).

De qualquer forma, o consumo do álcool foi garantido e incentivado pela fixação de seu preço ao consumidor bem abaixo do praticado para a gasolina. “Quando lançado ao mercado, o álcool hidratado teve seu preço fixado em um nível que

---

<sup>21</sup> Esta elevação dos preços dos derivados abaixo do aumento do preço do petróleo importado foi conseguida pela compressão relativa dos demais itens de custo do refino e pela substancial redução das alíquotas do Imposto Único Incidente sobre Combustíveis (IUCL), cuja arrecadação em relação à unidade de petróleo processado caiu de 257,0%, em 1973, para 11,0%, em 1984 (SZMRECSÁNYI, 1986).

correspondia a cerca de 66% do preço da gasolina. Entre junho de 1979 e maio de 1982, os preços do álcool hidratado não obedeceram a uma paridade fixa com os da gasolina, variando numa faixa de 53 a 64%. Tais variações foram determinadas por políticas conjunturais, que ora visavam conter a demanda devido à escassez temporária de oferta e ora estimulavam a demanda para conter consumo de gasolina. Em maio de 1982 foi fixada uma relação constante entre os preços do álcool e da gasolina de 58%, que se manteve até junho de 1984. Neste mês, a relação foi elevada para 65%, percentual que foi mantido até os dias atuais”. (SZMRECSÁNYI, 1986:10)

Levando-se em conta que o custo de produção do álcool era maior que o da gasolina, o diferencial de preço ao consumidor em favor do álcool era garantido pela isenção ao álcool hidratado do recolhimento do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, que, em janeiro de 1980, representava cerca de 55% do preço da gasolina ex-refinaria. Se isso não fosse suficiente, os órgãos oficiais adquiriam o álcool do complexo sucroalcooleiro por um preço superior ao que cobravam no consumo, caracterizando-se a concessão de subsídio de preço.

Sabendo-se que o consumo de motores a álcool é cerca de 20 a 25% maior do que o dos motores à gasolina, a política oficial mostrava-se muito favorável ao consumo do álcool. Ainda outras medidas de estímulo ao consumo do álcool foram adotadas, como a permissão, de 1981 a 1984, de sua venda aos sábados, enquanto se proibia a da gasolina (SERRA & MOREIRA, 1985).

Convém agora tratar da política praticada para fixação do preço de oferta do álcool, ou seja, aquele pago aos empresários sucroalcooleiros. Como já visto anteriormente, neste caso, estabelecia-se uma relação do preço do álcool com o preço do açúcar cristal “standard”, que por sua vez também era fixado oficialmente, baseado em pesquisa anual contratada pelo IAA junto à Fundação Getúlio Vargas (FGV), que levantava os custos de produção da cana-de-açúcar (parte agrícola) e do açúcar (parte industrial). Inicialmente, a relação considerada era de que 60 Kg de açúcar correspondiam a 44 litros de álcool anidro. Na década de 1980, reduziu-se a equivalência do álcool para 38 litros. Esta relação era considerada como ponto de indiferença, ou seja, deveria refletir a igualdade de estímulo econômico para o empresário produzir açúcar ou álcool.

Neste processo houve dois incentivos ou, mais rigorosamente, dois privilégios. Em primeiro lugar, não se considerava o preço do açúcar no mercado internacional, naquele momento em nível muito baixo. Fixava-se o preço do açúcar, através de estimativas dos custos médios setoriais e que tendiam a proteger unidades produtivas pouco eficientes. Em segundo lugar, entre a Primeira e Segunda Fase do Proálcool, reduziu-se a paridade álcool/açúcar, sem maiores explicações técnico-econômicas, a não ser a de estimular o consumo do álcool.

Para SERRA & MOREIRA (1985), teoricamente, era possível produzir 47,8 litros de álcool ao invés de 60 Kg de açúcar. A paridade 38 litros de álcool/60 Kg de açúcar pressupunha uma eficiência de 76%, bem abaixo da eficiência teórica e da tecnológica, que os autores consideravam estar na casa dos 88%. “À medida que a tecnologia disponível é capaz de assegurar rendimentos muito superiores, conclui-se que a política atual dá cobertura a plantas ineficientes e proporciona ganhos aos produtores mais atualizados tecnologicamente”. (SZMRECSÁNYI, 1986:22)

Destaque-se também que se mantinham diferenciações regionais na fixação de preços pagos pelos produtos do complexo, mais acentuados para a cana-de-açúcar e com menor intensidade para o açúcar e o álcool. Eram consideradas quatro diferentes regiões produtoras, sendo que em 1984, o preço da cana-de-açúcar produzida no Norte-Nordeste foi fixado em CR\$ 16.023,25/tonelada, no Rio de Janeiro, em CR\$ 12.563,84/tonelada, em Minas Gerais e no Espírito Santo, em CR\$ 11.760,13/tonelada e nos demais estados (incluindo São Paulo), em CR\$ 11.226,69/tonelada (FERNANDES & CASTRO, 1984). Através do manejo de recursos fiscais gerados pelo complexo e, se necessário, de recursos oriundos do Tesouro Nacional, evitava-se que os diferenciais de preços pagos aos produtores se transformassem em diferentes preços ao consumidor, que eram unificados nacionalmente.

A comercialização do álcool anidro não implicou, entre 1975 e 85, em prejuízo à Petrobrás, já que seu preço ao consumidor, equivalente ao preço da gasolina, sistematicamente situava-se acima do preço pago pela estatal na compra do produto junto



ao complexo sucroalcooleiro<sup>22</sup>. No caso do álcool hidratado, vendido pelo valor de até 65% do preço da gasolina, em alguns anos, o prejuízo foi constatado na primeira metade dos anos oitenta, com o preço de oferta ficando acima do preço cobrado ao consumidor. No próximo capítulo, este ponto será retomado, com mais detalhes.

Para que se apreenda o conjunto de incentivos públicos ao Proálcool, voltemos a considerar os subsídios creditícios. No caso dos industriais, das condições previstas inicialmente, mudaram-se, basicamente, os itens financeiros, a partir do final de 1979. Os contratos passaram a prever a cobrança de uma taxa de juros fixa, em torno de 5% ao ano, mais uma porcentagem da inflação ou correção monetária, medida, em quase todo o tempo, pela variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Para as usinas e destilarias do Centro-Sul, entre final de 1979 e o segundo semestre de 1981, cobravam-se 40% da correção monetária. Este valor foi se elevando e, a partir do primeiro semestre de 1984, passou-se a computar 100% da correção monetária. Para os estados do Norte e Nordeste, as condições eram relativamente mais favoráveis (BACCARIN, 1994).

Estima-se que os financiamentos industriais da Primeira Fase do Proálcool embutiram um subsídio de cerca de 70%. Ou seja, de cada 1.000 unidades monetárias tomadas emprestadas, eram devolvidas aos cofres públicos, apenas 300. Do segundo semestre de 1979 ao final de 1982 este subsídio atingiu seu maior valor, em torno de 90%. Daí decaiu, sendo praticamente zerado para o Centro-Sul e mantendo-se na faixa de 20% a 30% para o Norte-Nordeste, em contratos firmados de 1985 em diante. Ressalte-se que nestes cálculos levou-se em conta apenas a evolução da inflação e não o custo de oportunidade do capital, o que elevaria o valor do subsídio (SZMRECSÁNYI, 1986).

À semelhança do industrial, o crédito agrícola canavieiro teve suas condições financeiras alteradas no final de 1979, passando-se a cobrar uma taxa fixa de juros entre 2% e 5% mais uma porcentagem da correção monetária, inicialmente de 40%, e que, gradativamente, foi-se elevando até 85% para o Norte-Nordeste e 100% para o Centro-Sul, valores estes verificados a partir do primeiro semestre de 1984. Calcula-se que do início do Proálcool até o primeiro semestre de 1983, os créditos rurais do Programa

---

<sup>22</sup> Não se conclua desse fato pela ausência de subsídio na comercialização do álcool. Como afirmado anteriormente, diferentemente da gasolina, isentava-se o álcool do recolhimento do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes.

embutiam uma taxa de subsídio de 50% a 70%. Após, houve queda, sendo que no segundo semestre de 1985, o subsídio do Norte-Nordeste era de 13% e do Centro-Sul de 3% (BACCARIN, 1994; SZMRECSÁNYI, 1986).

A dura realidade fiscal do Governo Brasileiro, ainda que de maneira mais amena e tardia que o verificado para outras atividades agropecuárias, acabava por atingir também o complexo canavieiro. Diminuíam-se a porcentagem de subsídio e também o volume de recursos públicos destinados ao Proálcool. Como isso ocorreu já próximo à metade da década de 1980, não afetou o desempenho altamente significativo do complexo, na Segunda Fase do Proálcool. Partindo de uma produção de 138,9 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, da safra 1978/79, o complexo passaria a produzir 247,2 milhões de toneladas, em 1984/85. No mesmo período, a produção de álcool hidratado elevou-se de 0,4 bilhões de litros para 7,2 bilhões de litros, do álcool anidro ficou estacionada em torno dos 2,1 bilhões de litros, enquanto a produção de açúcar passava de 7,3 milhões de toneladas para 8,8 milhões de toneladas. A participação dos carros a álcool no total da venda de carros de passeio no Brasil, passou de menos que 1%, em 1979, para 92,2%, em 1985. O álcool que representava 7% do consumo de combustíveis líquidos (considerando-se também a gasolina e o óleo diesel), em 1979, passou para um valor próximo a 25%, em 1985 (ANEXOS 1, 2, 3 e 6; SILVA, 1985).

### **3.4. Indicadores de Estrutura Produtiva, Produção e Consumo do Complexo Sucroalcooleiro**

#### **3.4.1. Estrutura produtiva**

Após 1975 até 1985, tanto os indicadores de estrutura produtiva, como os de produção revelam que o complexo sucroalcooleiro teve sua dinâmica determinada pela expansão da oferta de álcool combustível. A Tabela 3.1 mostra que, entre 1975 e 85, foram enquadrados 560 projetos no Proálcool<sup>23</sup>, de destilarias autônomas (produzindo, além de

---

<sup>23</sup> Isto não quer dizer que foram criadas 560 novas unidades agroindustriais. Parte desses projetos destinava-se à ampliação de unidades já existentes e algumas unidades, ao longo dos anos, tiveram mais de um projeto

subprodutos, exclusivamente álcool) ou anexas às usinas de açúcar. Isto representou um acréscimo de 12.036,4 milhões de litros de álcool/safra na capacidade produtiva setorial. Considerando-se que, antes do Proálcool, o complexo podia produzir entre 1.200 e 1.800 milhão de litros/safra, constata-se que a capacidade produtiva de álcool aumentou entre 6,7 e 10 vezes, em 10 anos.

**TABELA 3.1 - Evolução do Número e da Capacidade Produtiva dos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1975-85.**

Ano	Número de Projetos Enquadrados no Proálcool		Capacidade Produtiva de Álcool (Milhões Litros/Safra)	
	No Ano	Acumulado	No Ano	Acumulado
1975	02	02	54,5	54,5
1976	70	72	1.561,3	1.615,8
1977	39	111	1.060,5	2.676,3
1978	59	170	1.400,6	4.079,9
1979	39	209	855,9	4.932,8
1980	91	300	2.159,0	7.091,8
1981	56	356	1.179,2	8.271,0
1982	39	395	793,8	9.064,8
1983	73	468	1.404,4	10.469,2
1984	80	548	1.380,8	11.850,0
1985	12	560	186,4	12.036,4

Fonte: dados básicos de CENAL, 1986.

O Proálcool foi criado em novembro de 1975, daí o pequeno número de projetos enquadrados neste ano. Já em 1976, foram enquadrados 70 novos projetos com uma capacidade produtiva adicional de 1.561,3 milhões de litros/safra. Houve uma queda em 1977, uma recuperação em 1978 e, novamente uma queda em 1979, indicando que o Programa tinha perdido força, relativamente. Com o Segundo Choque do Petróleo, em 1979, a prioridade dada pelo Governo Brasileiro à produção de álcool combustível foi reforçada e, a partir de então, o Proálcool retomou seu vigor, sendo enquadradas novas 91 unidades industriais, com uma capacidade produtiva de 2.159,0 milhões de litros/safra, em 1980.

O Programa diminuiu seu ritmo entre 1980 e 1982 e ganhou força em 1983 e 1984. Em 1985, caiu abruptamente, com o enquadramento de apenas 12 novas destilarias

---

enquadrados no Proálcool. Além disso, um número (ainda que pequeno) de projetos foi enquadrado, mas não entrou em funcionamento.

projetadas para produzir 186,4 milhões de litros de álcool/safra. Neste ano, já se faziam sentir os cortes feitos pelo Governo no volume e na taxa de subsídios dos financiamentos concedidos ao complexo sucroalcooleiro, diante dos problemas fiscais e, provavelmente, da percepção de que a capacidade autorizada pelo Proálcool atingira um valor bastante alto em relação ao consumo de combustíveis líquidos. Voltaremos a este ponto, no capítulo seguinte.

A expansão da capacidade produtiva de álcool dependeu, em grande parte, da concessão de financiamentos públicos. Na Tabela 3.2, observa-se que, dos 560 projetos enquadrados no Proálcool, entre 1975 e 1985, 406 (72,5%) usaram recursos provenientes do Programa. Em termos da capacidade produtiva, os projetos financiados com recursos públicos resultaram em um acréscimo de 9.175,3 milhões de litros de álcool/safra, ou 76,2%, contra 2.861,1 milhões de litros de álcool/safra (23,8%) daqueles que não usaram recursos públicos.

**TABELA 3.2 - Uso de Recursos Públicos nos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1975-85.**

Condição	Quantidade Projetos Enquadrados		Capacidade Produtiva (Milhões l/safra)	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Sem Recursos do Proálcool	154	27,5	2.861,1	23,8
Com Recursos do Proálcool	406	72,5	9.175,3	76,2
Total	560	100,0	12.036,4	100,0

Fonte: dados básicos de CENAL, 1986.

Quanto ao tipo de destilaria, a Tabela 3.3 mostra que, entre 1975 e 85, predominaram as destilarias autônomas em relação às anexas. As primeiras representaram 62,5% do número de destilarias enquadradas no Proálcool e 56,1% da capacidade produtiva criada pelo Programa. Isto foi se acentuando ao longo do tempo, sendo que, entre 1975 e 79, das 209 destilarias enquadradas no Proálcool, 65% eram anexas e 35% autônomas (BRAY e outros, 2000). Já entre 1980 e 85, a situação praticamente se inverteu, constatando-se que das novas 351 destilarias, 79% eram autônomas e apenas 21%, anexas. Evidenciava-se que os estímulos aos novos investimentos setoriais se associavam à intenção de se produzir álcool e não mais açúcar. Ou seja, o álcool ia deixando de ser um produto secundário, produzido (se tanto) apenas a partir do melaço residual da produção

prévia de açúcar e se transformava em carro chefe do complexo, com muitas das novas unidades instaladas sequer cogitando produzir açúcar.

Novos empresários, especialmente agricultores que se dedicavam a outras atividades agropecuárias, passaram a investir na produção sucroalcooleira. A produção de álcool expandiu-se em direção a regiões sem tradição com o produto, como o oeste do Estado de São Paulo, o norte paranaense e os estados do Centro-Oeste. No Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, praticamente não se constatava produção de álcool, antes do Proálcool. Já em dezembro de 1985, estes estados eram responsáveis por 11,6% da capacidade produtiva instalada de álcool no Brasil (CENAL, 1986).

**TABELA 3.3 - Distribuição do Número e da Capacidade de Produção dos Projetos Enquadrados no Proálcool, por Tipo de Destilaria, 1975-85.**

Tipo	Projetos Enquadrados		Capacidade de Produção	
	Número	Porcentagem	Milhões l/safra	Porcentagem
Autônomas	350	62,5	6.748,7	56,1
Anexas	210	37,5	5.287,7	43,9
Total	560	100,0	12.036,4	100,0

Fonte: dados básicos de CENAL, 1986.

As Tabelas 3.4 e 3.5 mostram as mudanças no tipo de unidade agroindustrial do complexo, entre o início do Proálcool e a safra 1984/85. Pela Tabela 3.4, observa-se que, em 1974/75, as 216 usinas representavam 96,0% das agroindústrias do complexo, enquanto as 9 destilarias autônomas, apenas 4,0%. Boa parte das usinas, em número de 87, sequer produzia álcool. Já em 1984/85, as destilarias autônomas passaram a representar 45,6% das unidades agroindustriais, enquanto as usinas caíram para 54,6%. Entre essas, apenas 38 ou 10,4% não produziram álcool, em 1984/85.

**TABELA 3.4 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1974/75 e 1984/85.**

Tipo	Safr 1974/75		Safr 1984/85	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Usina	87	38,7	38	10,4
Usina + Anexa	129	57,3	161	44,0
Destilaria Autônoma	9	4,0	167	45,6
Total	225	100,0	366	100,0

Fonte: dados básicos de IAA, 1975 e 1985.

A Tabela 3.5 foi construída transformando-se a produção de álcool em produção equivalente de açúcar, considerando-se que 44 litros de álcool correspondem a 60 Kg de açúcar (vide Anexo 3). Verifica-se que, em termos de participação no produto setorial, as usinas representavam, na safra 1974/75, 98,8% do que o complexo produzia, medido em equivalente produto. As usinas sem destilarias anexas, responsáveis por 24,1% do produto setorial, apresentavam uma produção média de 21,0 mil toneladas em açúcar equivalente/safra, enquanto que para as usinas com destilarias anexas, que produziram cerca de 3/4 do produto setorial, este valor era de 43,9 mil toneladas em açúcar equivalente/safra. Já as destilarias autônomas produziram apenas 1,2% do produto setorial e tinham uma capacidade média de 10,1 mil toneladas em açúcar equivalente/safra.

**TABELA 3.5 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro em Equivalente Produto, Safras 1974/75 e 1984/85.**

Tipo	Safra 1974/75			Safra 1984/85		
	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio
Usina	1.825,1	24,1	21,0	1.159,1	5,4	30,5
Us. + Anexa	5.657,0	74,7	43,9	15.454,9	72,0	96,0
Destil. Aut.	90,9	1,2	10,1	4.851,1	22,6	29,0
Total	7.572,9	100,0	33,7	21.465,2	100,0	58,6

Fonte: dados básicos de IAA, 1975 e 1985.

A safra 1984/85 mostrou uma nova realidade. As destilarias autônomas passaram a representar 22,6% da produção setorial e sua produção média se elevou para 29,0 mil toneladas/safra. As usinas sem destilarias anexas reduziram, consideravelmente, sua importância no produto do complexo, com sua participação caindo para 5,4%. As usinas com destilarias anexas, praticamente, mantiveram sua participação, próxima a 75%. Aliás, são as que apresentaram, na safra 1984/85, a maior produção média, na casa das 96,0 mil toneladas em açúcar equivalente/safra.

Entre 1974/75 e 1984/85, cresceram tanto o número de unidades agroindustriais, de 225 para 366, quanto a produção setorial, de 7.572,9 mil toneladas para 21.465,2 mil toneladas em açúcar equivalente. Este crescimento foi maior que aquele, de forma que a produção média do complexo, medida em equivalente produto, passou de 33,7 mil toneladas para 58,6 mil toneladas/safra.

### 3.4.2. Produção

Como mostra a Tabela 3.6, na Primeira Fase do Proálcool, a área colhida com cana-de-açúcar passou de 1.899,0 mil hectares (ha) para 2.537,0 mil ha, correspondente a aumento de 34%. A produção de cana-de-açúcar, por sua vez, apresentou maior crescimento relativo, qual seja, 52%, passando de 91,4 milhões de toneladas para 138,9 milhões de toneladas. Observa-se, portanto, melhoria no rendimento cultural médio da cana, de 48,1 mil Kg/ha para 54,7 mil Kg/ha, crescimento de 14%.

**TABELA 3.6 - Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 1984/85.**

Safr	Área		Produção		Rendimento Cultural	
	Mil ha	Índice	Milhões t	Índice	Mil Kg/ha	Índice
1974/75	1.899,0	100	91,4	100	48,1	100
1975/76	2.093,5	110	103,2	113	49,3	102
1976/77	2.270,0	120	120,1	131	52,9	110
1977/78	2.391,4	126	129,1	141	54,0	112
1978/79	2.537,0	134	138,9	152	54,7	114
1979/80	2.607,6	137	148,6	163	57,0	119
1980/81	2.825,9	149	155,9	171	55,2	115
1981/82	3.084,3	162	186,6	204	60,5	126
1982/83	3.478,8	183	216,0	236	62,1	129
1983/84	3.655,8	193	222,3	243	60,8	126
1984/85	3.912,1	206	247,2	270	63,2	131

Fonte: Anexo 1.

Na Segunda Fase do Proálcool, verificou-se continuidade do bom desempenho da lavoura canavieira, com aumentos relativos de 54%, 78% e 15%, respectivamente, da área colhida, da produção e do rendimento cultural da cana-de-açúcar. Nos 10 primeiros anos do Proálcool, a área colhida com cana-de-açúcar mais do que dobrou no Brasil, com aumento de 106%, a produção aumentou em 170% e o rendimento cultural, em 31%.

Quanto ao açúcar e álcool, a Tabela 3.7 mostra que a produção total de álcool passou de 625,0 milhões de litros, em 1974/75, para 9.252,0 milhões de litros, em 1984/85, crescimento de 1.380%. Na Primeira Fase do Proálcool, a produção de álcool hidratado praticamente ficou estagnada ou até apresentou leve queda, enquanto a produção do álcool anidro crescia 866%. Na Segunda Fase, esses desempenhos se inverteram. A

produção de álcool anidro apresentou flutuações, mas em 1984/85 registrava, praticamente, a mesma produção de 1978/79, enquanto, no mesmo período, a produção de álcool hidratado passou de 395,0 milhões de litros para 7.150,0 milhões de litros, crescimento de 1.702%.

**TABELA 3.7 - Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total e de Açúcar no Brasil, 1974/75 a 1984/85.**

Safr	Álcool Hidratado		Álcool Anidro		Álcool Total		Açúcar	
	Milh. l	Índice	Milh. l	Índice	Milh. L	Índice	Mil t	Índice
74/75	408,5	100	216,5	100	625,0	100	6.720,6	100
75/76	323,0	79	233,0	107	556,0	89	5.887,6	88
76/77	364,0	89	300,0	138	664,0	106	7.208,2	107
77/78	293,0	72	1.177,0	542	1.470,0	235	8.307,6	124
78/79	395,0	97	2.096,0	966	2.491,0	398	7.342,4	109
79/80	671,0	164	2.712,0	1.250	3.383,0	541	6.646,2	99
80/81	1.602,0	392	2.104,0	970	3.706,0	593	8.100,3	121
81/82	2.750,0	672	1.413,0	651	4.163,0	666	7.935,3	118
82/83	2.274,0	556	3.550,0	1.636	5.824,0	932	8.857,1	132
83/84	5.392,0	1.318	2.469,0	1.138	7.861,0	1.258	9.086,6	135
84/85	7.150,0	1.748	2.102,0	969	9.252,0	1.480	8.848,8	133

Fonte: Anexos 2 e 3.

Já a produção de açúcar apresentou um desempenho modesto de 1974/75 a 1984/85, passando de 6.620,6 mil toneladas para 8.848,8 mil toneladas, crescimento de apenas 33%, contra os 1.380% do álcool. Considerando-se que 44 litros de álcool equivalem a 60Kg de açúcar, pode-se dizer que, em 1974/75, o açúcar representava 88,7% da produção setorial, contra 11,3% do álcool (vide Anexo 3). Já em 1984/85, o álcool passou a representar 58,8% da produção do complexo, enquanto o açúcar caía para 41,2%.

A Tabela 3.8 compara o crescimento dos produtos do complexo, em termos físicos, com a dinâmica da economia como um todo e do setor agrícola, medida pelo PIB. Rigorosamente, essa comparação apresenta uma imprecisão, pois o PIB é um conceito de valor de produção, que leva em conta, além do volume físico produzido, o preço recebido pelo produto. Descontando-se esse fato, percebe-se pela Tabela 3.8, que as taxas anuais de crescimento da produção de cana-de-açúcar e do álcool estiveram acima do taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB Agrícola, tanto na Primeira como na Segunda Fase do Proálcool. Já o açúcar cresceu a taxas mais modestas que a economia



como um todo e que o setor agrícola. O Equivalente Produto do Complexo (vide Anexo 3) cresceu 9,6%, entre 1975 e 1979, contra 6,7% do PIB e 3,9% do PIB Agrícola. Entre 1979 e 85, esses números foram, respectivamente de 12,0%, 2,6% e 4,8%. Na Segunda Fase do Proálcool, a diferença entre o dinamismo do complexo sucroalcooleiro e a economia como um todo aumentou ainda mais, em favor do primeiro.

**TABELA 3.8 - Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1975-85.**

Item	1ª Fase do Proálcool		2ª Fase do Proálcool		Período Total	
	Cresc. (%)	Tax Cresc	Cresc. (%)	Tax Cresc	Cresc. (%)	Tax Cresc
Cana	52,0	11,0	77,6	10,1	170,0	10,4
Álcool	298,0	41,3	271,9	24,5	1.380,0	30,9
Açúcar	12,0	2,8	18,7	2,9	33,0	2,9
Eq. Prod.	44,5	9,6	97,4	12,0	185,2	11,1
PIB	29,7	6,7	16,3	2,6	50,8	4,2
PIB Agr.	16,7	3,9	32,2	4,8	54,3	4,4

Fonte: Tabelas anteriores, Conjuntura Econômica, out. 2001.

### 3.4.3. Distribuição geográfica da produção

Um dos objetivos da intervenção pública no complexo canavieiro sempre foi o de tentar garantir certo equilíbrio entre as regiões produtoras, especialmente contemplando o Norte-Nordeste com políticas diferenciadas e favorecidas de preço, procurando-a preservar da maior competitividade observada no Centro-Sul, especialmente em São Paulo. A criação do Proálcool, no bojo do II PND, acrescentou outro objetivo, qual seja, a disseminação da atividade canavieira para regiões com pouca tradição em seu cultivo e processamento industrial.

A Tabela 3.9 mostra como a produção do complexo sucroalcooleiro evoluiu nos primeiros 10 anos do Proálcool, nas duas grandes regiões produtoras, conforme classificação tradicional do IAA, e em alguns estados selecionados. Neste caso, foram considerados aqueles estados que, em algum momento de todo o período do estudo (1975-2002), apresentaram produção de cana-de-açúcar superior a 5% da produção nacional.

Com exceção da produção de açúcar do Rio de Janeiro e do Paraná, todos os indicadores da Tabela 3.9 mostram crescimento absoluto da produção, entre as safras

1974/75 e 1984/85. Ao mesmo tempo, houve mudanças importantes na participação relativa das regiões e estados na produção do complexo sucroalcooleiro.

**TABELA 3.9 - Participação de Regiões e de Estados Selecionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1975-85.**

Região	Safra	Produto e Produção							
		Cana (milhões t)		Eq. Produto (mil t)		Açúcar (mil t)		Álcool (milh. litros)	
		Produção	%	Produção	%	Produção	%	Produção	%
N/NE	74/75	34,7	37,9	2.446,0	32,3	2.251,0	34,0	116,5	18,6
	84/85	68,0	27,5	5.709,3	26,6	3.535,5	40,0	1.594,1	17,2
AL	74/75	10,5	11,5	908,7	12,0	867,3	13,1	21,2	3,4
	84/85	25,0	10,1	2.281,4	10,6	1.320,3	14,9	704,8	7,6
PE	74/75	12,8	14,0	1.279,8	16,9	1.132,1	17,1	93,2	14,9
	84/85	20,8	8,4	2.314,9	10,8	1.700,3	19,2	450,7	4,9
Outros N/NE	74/75	11,4	12,4	257,5	3,4	251,6	3,8	2,1	0,3
	84/85	22,2	9,0	1.113,0	5,2	514,9	5,9	438,6	4,7
<b>Centro Sul</b>	74/75	56,8	62,1	5.126,8	67,7	4.363,0	65,9	508,5	81,4
	84/85	179,0	72,5	15.756,5	73,4	5.313,2	60,0	7.658,5	82,8
MG	74/75	8,3	9,1	325,6	4,3	297,9	4,5	21,6	3,5
	84/85	16,2	6,5	968,9	4,5	520,5	5,9	328,8	3,6
RJ	74/75	7,3	8,0	575,5	7,6	503,2	7,6	48,8	7,8
	84/85	10,9	4,4	733,9	3,4	433,2	4,9	220,5	2,4
SP	74/75	35,6	38,9	3.900,0	51,5	3.297,1	49,8	408,1	65,3
	84/85	125,9	50,9	12.325,1	57,4	4.105,9	46,4	6.027,4	65,1
PR	74/75	2,3	2,5	204,5	2,7	172,1	2,6	21,3	3,4
	84/85	10,4	4,2	776,7	3,6	141,8	1,6	465,6	5,0
Outros CS	74/75	3,3	3,6	121,2	1,6	92,7	1,4	8,7	1,4
	84/85	15,6	6,5	951,9	4,5	111,8	1,2	616,2	6,7
<b>BR</b>	74/75	91,5	100	7.572,9	100	6.620,6	100	625,0	100
	84/85	247,2	100	21.465,2	100	8.848,7	100	9.252,5	100

Fonte: BRAY e outros, 2000; IBGE, diversos anos; SISNIC, 1986.

Quanto à produção da cana-de-açúcar, observa-se que o Norte-Nordeste perdeu mais de 10% de participação em favor do Centro-Sul. Entre os estados principais produtores da primeira região, Pernambuco mostrou um decréscimo mais acentuado que Alagoas. Na segunda região, Minas Gerais e mais fortemente o Rio de Janeiro perderam participação na produção de cana-de-açúcar, enquanto que aumentava a importância relativa de São Paulo e do Paraná. Em 1984/85, São Paulo representava mais da metade da produção de cana-de-açúcar do País.

Em termos do Equivalente Produto do Complexo, observa-se também uma perda de participação do Norte-Nordeste em favor do Centro-Sul, embora com intensidade menor do que a observada na produção de cana-de-açúcar.

Entre os estados, o comportamento da participação no Equivalente Produto do Complexo foi semelhante à da produção de cana-de-açúcar, com exceção de Minas Gerais, que elevou sua participação de 4,3% para 4,5% no Equivalente Produto do Complexo, entre 1974/75 e 1984/85. A importância de São Paulo no Equivalente Produto do Complexo elevava-se para 57,4% em 1984/85, ante 51,5% em 1974/75.

O Norte-Nordeste aumentou sua participação na produção nacional de açúcar, entre 1974/75 e 1984/85, passando de 34,0% para 40,0%, com queda concomitante de 65,9% para 60,0% no Centro-Sul. Assim, a região com menor nível de produtividade tendia a se direcionar relativamente mais para o produto com menor dinamismo na época, justamente o açúcar. Como já comentado, é importante destacar que, desde a edição da Lei 4.870/65, o atendimento da chamada quota americana de açúcar, para a qual se estabelece preço bem superior à cotação internacional, é atribuída aos estados do Nordeste.

Quanto ao álcool, observou-se, entre 1975-85, pequena queda na participação do Norte-Nordeste, em favor do Centro-Sul. É importante, neste caso, especificar desempenhos diferenciados de alguns estados. No Norte-Nordeste, enquanto aumentou a participação de Alagoas na produção nacional de álcool, caiu a participação de Pernambuco. Ia se evidenciando maior dinamismo produtivo do primeiro estado, quando comparado ao segundo. No Centro-Sul, enquanto São Paulo e Minas Gerais, praticamente, mantinham sua participação na produção nacional de álcool, o estado do Paraná mostrava elevação e o Rio de Janeiro, forte decréscimo. Aliás, todos os indicadores deste estado, mostram que seu desempenho foi bem menor que a média nacional, fazendo com que ele perdesse importância na produção setorial.

Nos 10 primeiros anos do Proálcool não se reverteu o que já vinha ocorrendo entre 1933-75, que era o deslocamento relativo da produção sucroalcooleira da região mais tradicional, o Norte-Nordeste, para o Centro-Sul. Nesta última, ao mesmo tempo em que a produção do norte fluminense definhava, aumentava a produção em regiões pouco

tradicionais na cultura, como nos estados do Centro-Oeste, no Paraná e no oeste de São Paulo, ocupando áreas destinadas, anteriormente, a pastagens (PADILHA, 2004).

#### 3.4.4. Consumo de álcool e participação do Complexo Sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira

A Tabela 3.10 mostra a evolução do consumo de álcool combustível, anidro e hidratado, entre 1975 e 85. O álcool anidro aumentou consideravelmente seu consumo na chamada Primeira Fase do Proálcool, atingindo um índice de 1.400, em 1979, quando comparado com 1975. Após 1979, seu consumo tendeu a se manter entre 2.000 e 2.200 milhões de litros/ano, exceto em 1981, quando caiu para 1.146,1 milhões de litros.

**TABELA 3.10 - Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1975-85.**

Ano	Álcool Anidro		Álcool Hidratado		Anidro + Hidratado	
	Milhões l	Índice	Milhões l	Índice	Milhões l	Índice
1975	162,2	100	-		162,2	100
1976	171,6	106	-		171,6	106
1977	639,3	394	-		639,3	394
1978	1.505,7	928	2,4	15	1.508,1	930
1979	2.271,1	1.400	16,3	100	2.287,4	1.410
1980	2.253,1	1.389	429,2	2.633	2.682,3	1.654
1981	1.146,1	707	1.391,7	8.538	2.537,8	1.565
1982	2.020,9	1.246	1.674,3	10.272	3.695,3	2.278
1983	2.196,7	1.354	2.950,2	18.099	5.146,9	3.173
1984	2.081,9	1.284	4.468,2	27.412	6.550,1	4.038
1985	2.121,0	1.307	6.087,0	37.344	8.208,0	5.060

Fonte: dados básicos de CNP, 1985; SZMRECSNÁYI, 1987.

O crescimento do consumo do álcool anidro na Primeira Fase do Proálcool foi decorrente do aumento da sua participação na mistura com a gasolina, de 1%, em 1975, para 15%, em 1979, conforme mostra a Tabela 3.11. Na Segunda Fase do Proálcool, continuou a se elevar essa participação, com exceção de 1981, até se atingir 22%, em 1985. Contudo, já não se verificou aumento do consumo absoluto de álcool anidro, posto que, a partir de 1979, o consumo da gasolina, com exceção de 1982, caiu consideravelmente (vide Tabela 3.13).

**TABELA 3.11 - Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1975-85.**

Ano	Participação na Mistura (%)	Ano	Participação na Mistura (%)
1975	1	1981	9
1976	1	1982	16
1977	5	1983	20
1978	10	1984	21
1979	15	1985	22
1980	16		

Fonte: Dados básicos de SILVA, 1985; SZMRECSÁNY, 1987

Nos primeiros anos do Proálcool não se registrou o consumo de álcool hidratado combustível. Isto começou a ocorrer a partir de 1978 e se acentuou depois de 1979, passando de 16,3 milhões de litros neste ano, para 6.087,0 milhões de litros, em 1985. Este crescimento acompanhou o aumento da venda e da frota de carros movidos exclusivamente a álcool, cujas primeiras unidades fabricadas pela indústria automobilística brasileira foram vendidas em 1979, num número de 1.400 unidades. A Tabela 3.12 mostra a evolução da participação das vendas de carros novos a álcool no total das vendas de automóveis novos, bem como a importância do carro a álcool na frota de veículos no Brasil.

**TABELA 3.12 - Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1979-85.**

Ano	Venda de Veículos a Álcool	Part. na Venda Total Veículos (%)	Frota de Carros a Álcool Estimada	Part. Frota Total De Veículos (%)
1979	1.400	0,3	-	-
1980	240.638	28,5	164.956	1,9
1981	137.307	28,7	369.765	4,2
1982	232.575	36,2	553.810	6,0
1983	579.328	84,4	966.415	10,3
1984	565.536	90,0	1.517.847	16,0
1985	647.551	92,2	2.083.617	21,6

Fonte: dados básicos de CENAL, 1986; DATAGRO, 1999, N. 8; OLALDE, 1993.

Em 1980, as vendas de carros a álcool já representaram 28,5% do total de vendas de automóveis da indústria automobilística brasileira e este percentual foi aumentando até atingir 92,2%, em 1985. Em relação à frota de automóveis, em 1980, os carros a álcool, em número estimado de 164.956, representavam 1,9% do total de veículos

em circulação no País. Em 1985, esses números tinham aumentado, respectivamente, para 2.083.617 unidades e 21,6%. Uma parcela pequena, cerca de 3%, da frota de carros a álcool era resultado de adaptações em carros originalmente movido à gasolina (CENAL, 1986).

Os fatos dos carros a álcool hidratado representarem uma parcela cada vez mais significativa do total de automóveis no país, atingindo valor superior a 20%, a partir de 1985, e de se praticar um índice cada vez mais alto de mistura do álcool anidro à gasolina, superando os 20%, a partir de 1983, fizeram com que o consumo total de álcool combustível passasse de 162,2 milhões de litros, em 1975, para 8.208,0 milhões de litros, em 1985. Neste ano, aliás, pela primeira vez, o consumo de álcool combustível superou, em volume, o consumo da gasolina.

A tabela 3.13 revela a evolução do consumo da gasolina, do óleo diesel e do álcool entre 1975 e 85, assim como a participação do álcool no total de combustíveis líquidos. Na Primeira Fase do Proálcool, a importância do álcool no total do consumo de combustíveis líquidos passou de 1%, em 1975, para 7%, em 1979. Na Segunda Fase do Proálcool, o crescimento foi mais significativo, com o álcool atingindo 23% do consumo de combustíveis líquidos, em 1985.

**TABELA 3.13 - Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em milhões de litros, 1975-85.**

Ano	Gasolina	Óleo Diesel	Álcool	Part. Álcool (%)
1975	14.457	11.609	162	1
1976	14.552	13.366	172	1
1977	13.464	14.367	639	2
1978	13.740	15.705	1.506	5
1979	13.376	16.982	2.287	7
1980	11.431	18.200	2.682	8
1981	10.940	17.816	2.538	8
1982	14.401	18.032	3.695	12
1983	8.695	17.583	5.147	16
1984	7.807	18.922	6.550	20
1985	7.696	19.693	8.209	23

Fonte: dados básicos de SILVA, 1985, MME, 2000.

O Balanço Energético Nacional, publicação do Ministério de Minas e Energia (2003:38), revela que em 1975, os produtos da cana-de-açúcar representavam 4,6% da oferta interna de energia primária no Brasil. Em 1980, esse valor tinha atingido 8,0% e,

em 1985, 13,6%. Neste último ano, a participação do petróleo, gás natural e derivados foi de 39,8%, da lenha e carvão vegetal, de 25,1%, da energia hidráulica e eletricidade, de 11,8%, do carvão mineral e derivados, de 7,6% e de outras fontes, a participação foi de 1,9%.

Dentre os produtos da cana-de-açúcar, a maior contribuição era proveniente do bagaço da cana<sup>24</sup>, responsável por mais de 2/3 da oferta de energia do complexo sucroalcooleiro. Especificamente, o álcool etílico contribuiu com 4,3% da oferta de energia no Brasil, em 1985. Esse valor mostrava-se superior ao que havia se previsto, tanto na Primeira Fase do Proálcool, bem como logo após o Segundo Choque do Petróleo, em que se pensava que o álcool viesse a representar por volta de 2,1% da oferta de energia no Brasil.

---

<sup>24</sup> Apenas uma parcela pequena da energia resultante da queima do bagaço é transformada em energia elétrica. A maior parte é aproveitada como energia mecânica, através do uso do vapor.

#### **4. PROÁLCOOL EM MARCHA LENTA – 1986 A 1990**

No período que se estende da safra de 1985/86 a de 1989/90, observou-se grande arrefecimento no desempenho do complexo sucroalcooleiro. Embora o Proálcool, formalmente, continuasse existindo, na prática, seus incentivos diminuíram, ao mesmo tempo, que aumentavam os questionamentos à sua continuidade. Neste capítulo, organizaremos esses questionamentos em três grupos: aquele referente ao papel do complexo sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira; outro relativo à contribuição do Proálcool para o encaminhamento dos problemas do Balanço de Pagamentos brasileiro e, por fim, o relacionado com o peso do Programa nos gastos públicos federais. Antes, porém, faremos comentários das condições macroeconômicas gerais e da política agrícola praticada no período, que coincide, em grande parte, com a chamada Nova República, sob a presidência de José Sarney e que se alongou de março de 1985 a março de 1990.

Os dois primeiros anos do Governo Sarney, aos moldes do que já se observara em 1984, apresentaram altas taxas de crescimento. Em 1985, o PIB brasileiro cresceu 7,9% e, em 1986, 7,5%, conforme pode se verificar na Tabela 4.1. Nos três anos seguintes, entretanto, esta taxa caiu para menos da metade, com a pior situação sendo constatada em 1988, quando a economia brasileira ficou praticamente estagnada. A não recuperação do crescimento sustentado veio acompanhada do acirramento do processo inflacionário. Os dados da tabela 4.1 mostram que a inflação, medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), depois de uma sensível queda entre 1985 e 1986, ano este da implantação do Plano Cruzado, voltou a se acelerar, passando de 400% ao ano, em 1987, de 1.000% a.a., em 1988, chegando próxima a 2.000% a.a., em 1989.

Após uma disputa nos primeiros meses da Nova República, os defensores de concepções econômicas mais heterodoxas saíram, momentaneamente, vitoriosos e deram o tom da política econômica, desde o final de 1985 até o término de 1987. O aspecto mais visível da postura heterodoxa foi o tratamento dado à inflação, em que se considerava que a elevação de preços decorria de causas primárias, bem como de causas secundárias ou inerciais. O Plano Cruzado de 1986, por exemplo, tentou controlar a inércia inflacionária,



através de um congelamento geral de preços e tarifas públicas, decretado em 28 de fevereiro daquele ano.

**TABELA 4.1 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1985-89.**

INDICADOR	ANO				
	1985	1986	1987	1988	1989
Taxa de Crescimento do PIB	7,9	7,5	3,6	-0,1	3,2
Índice de Inflação (IGP-DI)	235,1	65,0	415,8	1.037,6	1.782,9
Balança Comercial (US\$ bil.)	12,5	8,3	11,2	19,2	16,1
Balança de Serviços (US\$ bil.)	-12,9	-13,7	-12,7	-15,1	-15,3
Balança de Capitais (US\$ bil.)	1,6	-5,9	-7,8	-9,7	-9,6
Balança Pagamentos (US\$ bil.)	1,4	-11,2	-9,3	-5,6	-8,6
Carga Tributária Bruta (% PIB)	22,0	25,0	23,2	21,9	21,9
Déficit Primário (% PIB)*	-2,6	-1,6	0,9	-0,9	0,9
Déficit Operacional (% PIB)	4,4	3,7	5,7	4,8	6,9
Subsídios Concedidos (% PIB)	1,6	1,5	1,6	1,2	1,9

\* Números negativos indicam superávits.

Fonte: APPY, 1993; CARNEIRO, 2002; Conjuntura Econômica, outubro 2001.

Além disso, como assinala BAER (1993), outra característica da postura heterodoxa, ainda que menos evidente ou divulgada, foi a forma como se manejou a Política Monetária. Preocupava-se menos com o ajuste da taxa de juros e mais com o perfil temporal do endividamento público. Tinha-se o objetivo de se aumentar a capacidade de financiamento da economia, especialmente através da renegociação da dívida externa, tentando alongar seu perfil e diminuir o comprometimento das finanças públicas em relação aos seus encargos anuais, o que possibilitaria a execução de maiores gastos públicos em investimentos produtivos e na área social.

Contudo, as intenções não se viabilizaram e os esforços governamentais nessa direção, praticamente, não obtiveram sucesso, dadas a recusa dos credores internacionais em pactuar a dívida externa brasileira já existente e a grande dificuldade em se acessar novos empréstimos externos (observe-se na Tabela 4.1 que, com exceção de 1985, a Balança de Capitais, foi sistematicamente deficitária durante toda a Nova República). As condições extremamente desfavoráveis ao Brasil no mercado financeiro internacional – coincidentes, aliás, com a de outros países em desenvolvimento com endividamento externo significativo - levaram, inclusive, que em 1987, tivesse que se

suspender o pagamento de juros da dívida externa, caracterizando-se a decretação de uma moratória unilateral.

Portanto, não se conseguiu obter, na prática, novas condições de financiamento da economia brasileira, que lhe garantissem nível mais alto de investimentos e um crescimento duradouro ou sustentado. Também não se obteve controle do processo inflacionário, mesmo tendo se decretado dois congelamentos de preços, através do citado Plano Cruzado, em 1986, e do Plano Bresser, no início de 1987.

A partir de 1988, posições mais ortodoxas passaram a predominar na condução da política econômica do Governo Federal. Isso se evidenciou com a adoção de Política Monetária restritiva, com a taxa básica de juros passando, em termos reais, de 3,8% ao ano, em 1986 e -2,8% a.a., em 1987, para 12,0% a.a., em 1988 e 34,5% a.a., em 1989 (CARNEIRO, 2002: 202). O crescimento da economia caiu, mas não se debelou a inflação, que, como visto, elevou ainda mais seu patamar. Também se adotou, a partir de 1988, posição mais conciliatória com os credores internacionais, o que se revelou insuficiente para que se obtivessem novos recursos externos, mantendo-se a enorme pressão sobre o Balanço de Pagamentos. Como consequência, em 1989, o País, novamente, entrou em moratória externa.

Pela Tabela 4.1, pode-se analisar os principais indicadores das contas externas brasileiras, entre 1985 e 89. Com exceção de 1985, quando o Brasil conseguiu obter alto volume de novos financiamentos e empréstimos internacionais, nos outros anos observou-se déficit no Balanço de Pagamentos. Sua natureza era, essencialmente, financeira, decorrente do pagamento dos encargos da dívida externa. O déficit em Serviços – acima dos US\$ 12,0 bilhões em todos os anos do período -, em parte menos expressiva, deveu-se aos serviços não fatores (seguro e frete) e à remessa de lucros e dividendos, enquanto o pagamento de juros foi responsável, em média, por 68,0% de seu valor. Na conta de capitais, somente em 1985, as condições foram mais favoráveis, sendo que, a partir de 1986, foram registrados déficits sistemáticos. Isto por que a entrada líquida de investimentos diretos e novos financiamentos e empréstimos deu-se em baixo volume, insuficiente para compensar a grande saída líquida de recursos para o pagamento de parcela do principal da dívida externa.

Por seu lado, a Balança Comercial mostrou-se, sistematicamente, superavitária, dando continuidade à trajetória iniciada em 1983. Apenas em 1986, seu saldo esteve abaixo dos US\$ 10 bilhões, em decorrência do crescimento da demanda interna, provocado pelo Plano Cruzado, e da defasagem cambial. Em 1988, o saldo da Balança Comercial chegou próximo a US\$ 20 bilhões. Entretanto, esses saldos comerciais, significativamente positivos, não conseguiram compensar os déficits externos financeiros, de maneira que o Balanço de Pagamento apresentou-se, sistematicamente, deficitário, desde 1986. Para tentar ajustar essa situação, em todos os anos da Nova República recorreu-se a operações de regularização, especialmente empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1985 e 1986, ocorreram quedas nas reservas internacionais e, em 1987 e 1989, simplesmente, deixou-se de pagar os juros da dívida externa brasileira, confirmando as já citadas moratórias brasileiras.

Aos moldes do ocorrido em períodos anteriores, a participação pública no endividamento externo de médio e longo prazo continuou aumentando, passando de 82,2%, em 1985, para 90,1%, em 1989. Em termos absolutos, a dívida pública externa, que era de US\$ 78,7 bilhões, em 1985, passou para US\$ 89,5 bilhões, em 1989 (APPY, 1993). Além das implicações, por si só bastante negativas, junto ao Balanço de Pagamentos, esse fato, acompanhado do crescimento do endividamento interno, repercutia desfavoravelmente na situação fiscal brasileira, restringindo a margem de manobra na execução dos gastos públicos.

Tentou-se melhorar a situação fiscal pelo lado das receitas, mas nada foi conseguido, de forma duradoura. Como mostra a Tabela 4.1, em 1986, a carga tributária bruta elevou-se, consideravelmente, em relação a 1985. Contribuíram para isso, o crescimento da economia, a queda da inflação e o maior direcionamento relativo da produção para o mercado interno, o que fazia com que a isenção fiscal dos produtos exportados perdesse importância (CARNEIRO, 2002). Entretanto, a retomada da inflação e a redução do ritmo de crescimento da economia, a partir de 1987, fizeram com que se revertisse a tendência e a carga tributária passasse a cair, atingindo, em 1989, um valor muito próximo daquele de 1985, em torno de 22% do PIB.

Os gastos públicos foram muito pressionados pelas despesas financeiras. A Tabela 4.1 mostra que, entre 1985 e 1989, conseguiu-se obter superávits primários em três anos e, em 1987 e 1989, os déficits primários constatados foram pequenos, da ordem de 0,9% do PIB. Contudo, ao se computar os gastos com juros da dívida pública interna e externa, observou-se a ocorrência de déficits operacionais bastante elevados, sendo que nos três últimos anos do período, eles tenderam a ultrapassar 5% do PIB.

Merece ser destacado o crescimento da dívida mobiliária da União, que passou de 6,7% do PIB, em 1984, para 13,9% do PIB, em 1989. Grande parte da sua rolagem fazia-se no curtíssimo prazo, diariamente, com juros que, em 1988 e 1989, atingiram os valores reais de 12,0% e 34,5%, respectivamente. A situação só não ficou ainda mais grave, por que de tempos em tempos ocorria mudança no índice de inflação que servia de indexador para a dívida mobiliária, artifício que conseguia reduzir o valor de seu estoque (CARNEIRO, 2002). De qualquer forma, a rolagem da dívida comprometia parte considerável das finanças públicas, reduzindo-se a capacidade de se financiar outros gastos, como de investimentos, em infra-estrutura, em apoio a determinados setores da economia ou na área social.

Outro aspecto na condução das finanças públicas que merece ser comentado diz respeito aos reajustes dos preços dos produtos das empresas estatais, como aço, derivados de petróleo, energia elétrica e telefonia. Na tentativa de se controlar a inflação e dada a importância para toda a economia dos produtos citados, foi comum que se autorizassem reajustes de seus preços abaixo da inflação do período imediatamente anterior, provocando queda real em seus valores. Isto foi verificado durante toda a década de 1980, tendo se acentuado a partir de 1985. Considerando-se que em 1980, os preços daqueles produtos fossem equivalente a 100, em 1989, o preço real do aço (corrigido pelo IGP-DI) tinha caído para 52,2, o da gasolina para 39,5, o do diesel para 45,4 e da telefonia para 20,9, somente se verificando aumento real para a energia elétrica, que atingiu o índice de 133,4, em 1989 (BAER, 1993). Em parte, essa queda generalizada pode ter sido sustentada por ganhos de produtividade; em outra parte, como nos derivados de petróleo, pela queda do preço da matéria-prima; mas, de maneira mais expressiva, levou ao aumento

relativo do endividamento das estatais e à necessidade de se repassar parcela maior dos recursos do Tesouro Nacional para essas empresas.

A prática de se reajustar tarifas e preços públicos abaixo da inflação, conforme bem salienta CARNEIRO (2002), não deixa de ser um tipo de subsídio à iniciativa privada, embora sua mensuração seja difícil e não seja computado, enquanto tal, nas contas públicas. No caso dos subsídios realmente registrados nas contas públicas, a Tabela 4.1 revela que, para o conjunto do setor público (união, estados e municípios), seu valor tendeu a cair até 1988, quando atingiu 1,2% do PIB. A elevação verificada em 1989, para 1,9% do PIB, provavelmente, esteve relacionada ao fato deste ser um ano eleitoral. Mesmo assim, o valor relativo dos subsídios não chegou próximo ao que se havia constatado, por exemplo, em 1980, quando correspondeu a 3,7% do PIB.

Autores, como BUAINAIN (1999), GASQUES & VILLA VERDE (1992) e LEITE (2001), mostram que a política agrícola praticada durante a Nova República também apresentou dois momentos bastante distintos. Até 1986 ou 1987, exercitou-se uma ativa política agrícola, com expansão dos gastos públicos direcionados para o setor, bem como do volume de crédito rural. Nos anos seguintes, os recursos destinados à agricultura caíram e medidas de corte liberal foram implantadas.

Em 1984, o volume de recursos para crédito rural no Brasil havia se reduzido a US\$ 12,9 bilhões (valor atualizado para 1996), praticamente 1/3 do que havia sido aplicado em 1979 e 1980. A partir daí, inicia-se um período de recuperação, sendo que em 1985, foram aplicados US\$ 18,4 bilhões em crédito rural, em 1986, US\$ 27,5 bilhões e, em 1987, US\$ 21,7 bilhões (LEITE, 2001). Particularmente, a safra 1985/86 contou com condições muito favoráveis, pois além do aumento dos recursos, os Valores Básicos de Custeio e os preços mínimos, conforme assinala BUAINAIN (1999), foram reajustados acima da inflação, bem como se verificou a elevação do subsídio embutido nas taxas dos empréstimos para a agricultura, quebrando, pontualmente, a tendência de toda a década de 1980, de redução nesse subsídio.

Algo semelhante aconteceu com as despesas realizadas pelo Governo Federal para o setor agrícola. A preços de 1990, GASQUES & VILLA VERDE (1992) mostram que, em 1984, foram gastos US\$ 2,0 bilhões na Função Agricultura, US\$ 4,1

bilhões, em 1985, US\$ 7,3 bilhões, em 1986 e US\$ 10,2 bilhões, em 1987. Predominaram os gastos no Programa Abastecimento. “Em média, na década (1980), cerca de 70% dos recursos da Função Agricultura foram aplicados neste programa (Abastecimento), o qual contém, como principais componentes, a Conta Trigo, Preços Mínimos, Estoques Reguladores, Açúcar e Álcool e Café”. (GASQUES & VILLA VERDE, 1992: 358)

Como afirma BUAINAIN (1999), entre 1985 e 1987, as Aquisições do Governo Federal (AGF) de arroz, algodão, feijão, milho, soja etc. superaram 30 milhões de toneladas na contabilidade dos saldos, enquanto nos dez anos anteriores a média anual não havia superado 1,5 milhões de toneladas. Chegou-se a se falar em uma “estatização” da comercialização agrícola, especialmente na região de fronteira. As constantes intervenções públicas na comercialização de diversos mercados agrícolas faziam com que os agentes privados se retirassem dos mercados de estoques e colocavam em risco a continuidade do programa, pelas pressões crescentes sobre os gastos governamentais. Como essas intervenções eram feitas não apenas com o objetivo de se garantir a renda agrícola, mas também de se evitar pressões inflacionárias, ou seja, de se controlar preços, isso motivava críticas de setores do empresariado agrícola, que acusavam o Governo Federal de excessivo intervencionismo nos mercados dos produtos agrícolas.

A partir de 1987, a orientação da política agrícola mudou claramente, com diminuição da ação do Governo Federal. Contribuiu para isso, primeiramente, o agravamento da crise fiscal e da instabilidade monetária e o reposicionamento da Política Econômica, em favor da aplicação de medidas de natureza ortodoxa, o que significava maiores restrições aos gastos públicos. Houve, também, mudanças institucionais, como o fim da conta movimento e a incorporação do orçamento de crédito ao Orçamento Geral da União (OGU), que implicou em maiores dificuldades para o Governo Federal complementar, com recursos próprios, as necessidades de recursos do crédito rural.

“Assim, a extinção da conta movimento (voto CMN n. 45, de 30/1/86), limitando a transferência automática de recursos do Bacen para o BB, e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Decreto 9.542, de 10/3/86), implicou a partir de 1988, o exercício orçamentário dentro dos limites impostos pelas dotações estabelecidas no

OGU, valendo-se de um novo procedimento anual (LDO), que necessitava de aprovação do Congresso”. (Paula, citado por LEITE, 2001: 67)

O mesmo autor mostra que o volume de crédito rural, que já havia diminuído entre 1986 e 1987, continuou caindo, atingindo US\$ 15,3 bilhões, em 1988, e US\$ 13,9 bilhões, em 1989. Basicamente, essa queda deveu-se à redução dos recursos do Tesouro Nacional, de US\$ 17,8 bilhões, em 1986 (o que correspondia a 64,9% do crédito rural naquele ano), para US\$ 3,3 bilhões (24,0% do total), em 1989. Procurou-se compensar esse fato, com a constituição de fontes alternativas de captação de recursos para crédito rural como, por exemplo, a poupança rural implantada em 1987. Contudo, os recursos assim obtidos, embora consideráveis, foram insuficientes para compensar o menor aporte do Tesouro, resultando na diminuição líquida do volume de crédito rural.

As despesas do Governo Federal com a Função Agricultura também caíram, de US\$ 10,2 bilhões, em 1987, para US\$ 8,3 bilhões, em 1988, e US\$ 5,5 bilhões, em 1989. Como assinalam GASQUES & VILLA VERDE (1992), isso se deu, especialmente, em decorrência da diminuição da participação dos gastos em Abastecimento, de cerca de 75,4%, em 1987, para 30,5%, em 1989.

“Em síntese, esses dados mostram que nos últimos anos tem havido um esvaziamento das políticas de curto prazo que, como vimos, concentraram durante a década quase todo o esforço de política agrícola. Para algumas políticas como a do Trigo, Açúcar e Álcool e Café, a retirada do governo teve aspecto positivo devido à economia de recursos que isto representou e pelas distorções que as mesmas incorporavam após um longo período de intervenção governamental. Porém, para outras, como o Crédito Rural, Preços Mínimos e Estoque Reguladores, a retirada sistemática nos últimos anos tem trazido problemas que se refletem diretamente no volume de produção, nos investimentos na agropecuária e principalmente na estabilização de preço e renda do setor”. (GASQUES & VILLA VERDE, 1992: 363)

Um comentário que merece ser feito aqui é que a redução dos gastos em Abastecimento significou menor intervenção pública na comercialização agrícola, caracterizando a intenção de se liberalizar e desregular os mercados agropecuários. Caminharam nessa mesma direção, outras medidas governamentais, aplicadas a partir de

1988, como a menor disposição de se desovar os estoques públicos de alimentos, ao menos que os preços subissem consideravelmente; o fim das restrições quantitativas sobre as exportações e importações de produtos básicos<sup>25</sup>; a restrição às importações estatais de grãos, tarefa que foi transferida ao setor privado.

Outro comentário diz respeito à maneira como os diversos ramos agropecuários foram atingidos pela diminuição da ação pública. Diferentemente do que mostra a transcrição anterior de GASQUES E VILLA VERDE (1992), da qual se deduz que a redução do amparo público atingiu generalizadamente a agricultura brasileira, para LEITE (2001) houve privilégio de algumas cadeias produtivas, como a tritícola e sucroalcooleira, que teriam sofrido restrições menores.

Na Tabela 4.2, transcrita de GRAZIANO DA SILVA (1993), ao se comparar a realidade de 1988 e 89 com aquela de 1986 e 87, observa-se que, entre as políticas gerais, os subsídios diminuiriam sensivelmente no caso de Estoques Reguladores e Aquisições do Governo Federal (AGFs) e muito menos para o Crédito Rural. Entre as políticas direcionadas a cadeias específicas, as restrições foram muito fortes para o trigo e ocorreram já em 1988, quando o Governo Federal aumentou o seu preço de venda aos moinhos. Para a cana-de-açúcar, em que os gastos eram direcionados ao saneamento financeiro de usinas e do Instituto do Açúcar e do Alcool, à aquisição de açúcar para exportação e à equalização dos preços do açúcar e do álcool para o Nordeste, as restrições foram menores e ocorreram apenas a partir de 1989.

“... a redução na conta açúcar e álcool só se deu em 1989. Em 1988, os subsídios aí chegaram a US\$ 1,3 bilhão, ou seja, 15% dos gastos totais do governo na função agricultura. Vale a pena salientar que o maior peso desses subsídios recaiu na Política de Equalização nacional do preço do açúcar e do álcool, que beneficia os usineiros nordestinos e ‘sabidamente contribui para manter uma situação de ineficiência que vem se

---

<sup>25</sup> BUAINAIN (1999) afirma que, até o final da década de 1980, a política comercial brasileira tendia a penalizar a exportação de produtos agropecuários. Para proteger à agroindústria nacional, garantindo-lhe fornecimento de matéria-prima, ou para evitar problemas no abastecimento interno de produtos essenciais ao consumo da população, era comum a tributação, o contingenciamento ou mesmo a proibição da exportação de produtos agrícolas básicos.



perpetuando ao longo do tempo’, Gasques e Villa Verde (1991)”. (GRAZIANO DA SILVA, 1993:187)

**TABELA 4.2 – Estimativa de Subsídios com Algumas Políticas Agrícolas, 1986 a 1990, em US\$ milhões de 1990.**

<b>Política</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Trigo	2.249	2.104	91	108
Açúcar e Álcool	675	1.028	1.256	269
Crédito Rural	54	742	261	455
Estoques Reguladores	473	381	1	22
AGFs	162	1.108	139	80
<b>Total</b>	<b>3.615</b>	<b>5.363</b>	<b>1.803</b>	<b>1.058</b>

Fonte: GRAZIANO DA SILVA, 1993: 187. Os subsídios foram estimados pela diferença entre dispêndios totais e receitas obtidas.

À semelhança da primeira metade da década de 1980, entre 1985 e 1989, as restrições sofridas, quanto ao amparo público, pelo complexo sucroalcooleiro, aparentemente, tenderam a ser mais tardias e suaves. De qualquer forma, essas restrições acabaram ocorrendo e estiveram relacionadas a uma série de questionamentos que o Proálcool sofreu e que analisaremos a seguir.

#### **4.1. Os Questionamentos ao Proálcool**

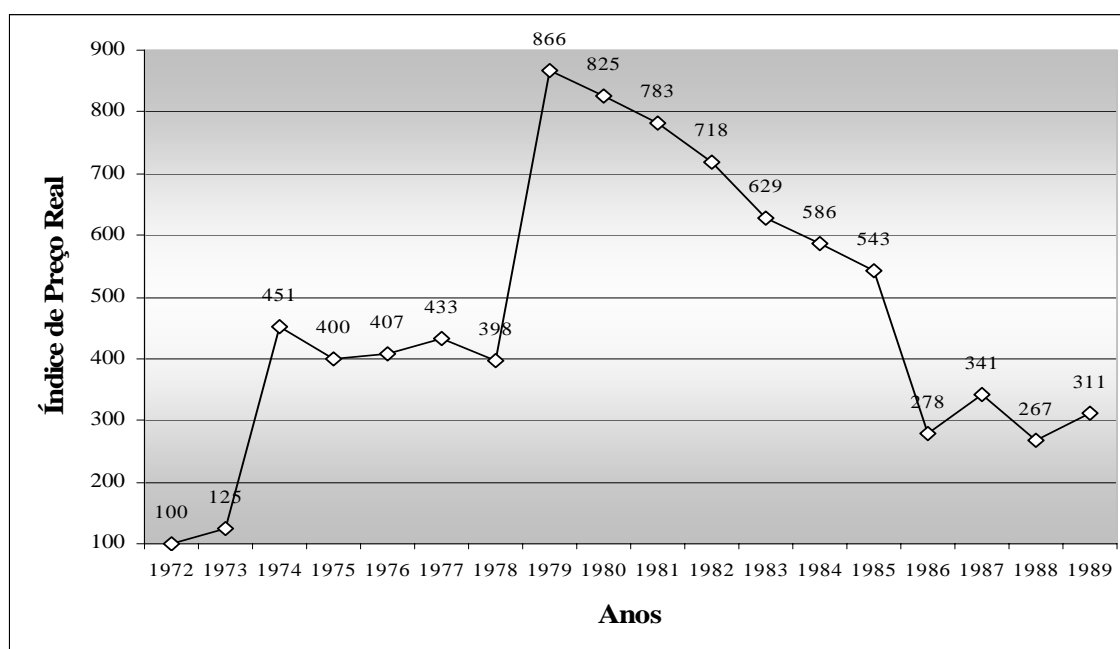
A precariedade das finanças públicas brasileiras impunha evidentes limites à continuidade de programas e políticas direcionadas a determinados setores, como o Proálcool, desde que dependessem da concessão de subsídios. Além disso, as condições prevalentes no mercado de petróleo e de seus derivados durante os anos oitenta mostraram-se desfavoráveis à produção de álcool combustível. Destaque-se, nesse caso, a evolução dos preços internacionais do petróleo e a da participação da produção nacional no consumo interno do produto.

O Gráfico 4.1 mostra que a grande elevação do preço do barril de petróleo, ocorrida na década de 1970, sofreu uma reversão abrupta na década de 1980<sup>26</sup>. Ao contrário

<sup>26</sup> A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) enfraqueceu-se nos anos 1980 e diminuiu sua capacidade de fixar os preços internacionais do petróleo. Contribuíram para isso, além de disputas internas entre os países da OPEP, o fato dos países importadores de petróleo desenvolverem fontes alternativas de

da maioria das previsões que se fazia no início dessa década, quando chegou a se falar na duplicação do preço real do petróleo num prazo de 12 anos, na realidade, o seu preço apresentou uma clara tendência de queda, passando a custar em termos reais, em 1989, menos da metade (mais precisamente 37,5%) do valor observado em 1980. Aliás, essa queda mostrou-se muito próxima à diminuição dos preços reais da gasolina e do óleo diesel, apontada em citação anterior de CARNEIRO (2002), e indica que, nesse caso, os citados subsídios de preços à iniciativa privada tenderam a não ocorrer.

**GRÁFICO 4.1 – Índice de Preço Real do Barril de Petróleo, 1972-89.**



Fonte: dados básicos disponíveis no Anexo 4.

Conforme a Tabela 4.3, na década de 1970, mesmo após o Primeiro Choque do Petróleo de 1973, observou-se aumento do seu consumo no Brasil, sendo que o fornecimento originado da produção nacional e de importação passou de 39.744 mil m<sup>3</sup>, em 1972, para 67.804 m<sup>3</sup>, em 1979. A produção nacional ficou estagnada, em termos absolutos e diminuiu em termos relativos, até um mínimo de 14,2%, em 1979. Apenas após o

---

energia, de adotarem práticas de conservação de energia (em 1979, o consumo mundial de petróleo foi de 64 milhões de barris dia, caindo para 59 milhões de barris dia, em 1984), de explorarem petróleo em áreas novas, como o Mar do Norte, na Inglaterra, e o México, que forneciam 28 milhões de barris dia, em 1975, passando para 39 milhões de barris dia, em 1984 (FERREIRA, 1985).

Segundo Choque do Petróleo de 1979, é que o seu consumo interno tendeu a ser controlado, especialmente pela substituição da energia originada do petróleo por fontes renováveis: hidroeletricidade e de biomassa e pelo ritmo pequeno de crescimento da economia. A produção nacional de petróleo aumentou, já a partir de 1980, e deu um salto significativo, entre 1982 e 1984, como resultado da exploração de poços em águas profundas na Bacia de Campos (RJ). Na segunda metade da década de 1980, a produção nacional passou a representar cerca de 50% do fornecimento de petróleo bruto no Brasil. A quantidade importada de petróleo pelo País, em 1989, equivalia a apenas 60% do que se importava dez anos antes, em 1979.

**TABELA 4.3 – Disponibilidade Interna de Petróleo Bruto (Produção Nacional e Importação) no Brasil, em mil m<sup>3</sup>, 1972-1989.**

Ano	Produção Nacional		Importação		Total
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	
1972	9.712	24,4	30.032	75,6	39.744
1973	9.876	19,5	40.890	80,5	50.766
1974	10.295	20,4	40.261	79,6	50.556
1975	9.959	19,3	41.683	80,7	51.642
1976	9.702	16,9	47.828	83,1	57.530
1977	9.331	16,5	47.330	83,5	56.661
1978	9.305	15,1	52.275	84,9	61.580
1979	9.607	14,2	58.197	85,8	67.804
1980	10.562	17,3	50.564	82,7	61.126
1981	12.384	20,2	49.026	79,8	61.410
1982	15.080	24,6	46.291	75,4	61.371
1983	19.141	31,1	42.321	68,9	61.462
1984	26.839	41,5	37.791	58,5	64.630
1985	31.710	50,1	31.629	49,9	63.339
1986	33.200	48,8	34.872	51,2	68.072
1987	32.829	47,8	35.882	52,2	68.711
1988	32.237	46,4	37.165	53,6	69.402
1989	34.543	50,2	34.336	49,8	68.879

Fonte: dados básicos disponíveis no Anexo 5.

Como consequência, os gastos de divisa com a importação de petróleo e seus derivados caíram acentuadamente na década de 1980. O dispêndio com importação menos exportação de petróleo e seus derivados (dispêndio líquido) pelo Brasil havia passado de US\$ 793,8 milhões, em 1973, para US\$ 9.668,8 milhões, em 1981, quando atingiu seu

valor máximo. Daí em diante, observou-se uma queda contínua, com o dispêndio líquido atingindo US\$ 3.917,0 milhões, em 1985 (Revista do Álcool, 1985:13). Como a Tabela 3 mostra que a importação de petróleo cresceu pouco, a partir de 1985, e no Gráfico 1 fica claro que não houve aumento considerável no preço do produto na segunda metade da década de 1980, poder-se-ia supor que o dispêndio líquido com importação de petróleo e seus derivados teria sido menor nos anos posteriores a 1985. Dados do Balanço Energético Nacional (MME, 2000) confirmam essa suposição: em 1986, o dispêndio líquido com a importação de petróleo e seus derivados foi de US\$ 2.223,6 bilhões; em 1987, de US\$ 3.064,0 bilhões; em 1988, de US\$ 2.558,8 bilhões e; em 1989, de US\$ 2.856,1 bilhões.

Nessas condições, dois apelos que justificavam os incentivos ao Proálcool ficavam abalados. Com o petróleo mais barato, o álcool tendia a perder competitividade em relação à gasolina e só se viabilizaria, se fossem obtidas fortes reduções em seu custo unitário, o que demandaria alguns anos, ou com o aumento do subsídio para seu consumo, o que encontrava limites na situação fiscal brasileira. As pressões da importação de petróleo na Balança Comercial brasileira caíram, acompanhando a diminuição do preço internacional do barril e o aumento da produção nacional de petróleo. Com isso, o argumento dos defensores do Proálcool, de ser o álcool um produto essencialmente nacional, enquanto o petróleo era importado e caro, perdia muito de seu significado e apelo.

Foi intenso o debate sobre a continuidade do Proálcool, nos anos de 1985 e 1986. Além das condições menos adversas prevalecentes no mercado do petróleo, um novo governo se instalava no País e os atores sociais procuravam melhor se posicionar, com o objetivo de garantir que seus interesses fossem contemplados nas prioridades e diretrizes governamentais, que estavam sendo estabelecidas.

Os representantes do complexo sucroalcooleiro procuravam destacar os aspectos positivos do programa. A Revista do Álcool (1985), alusiva aos Dez Anos do Proálcool, afirmava: “Do ponto de vista econômico, como observa o presidente da Sopral, Cícero Junqueira Franco, o Proálcool – apesar da ampla intervenção do Estado – é um programa executado exclusivamente pela iniciativa privada, com resultados bastante favoráveis. ‘Para saltar de uma produção de 556 milhões de litros há dez anos para os atuais

11,5 bilhões de litros, o País investiu US\$ 6,5 bilhões (60% representados por financiamentos oficiais e 40% por recursos próprios dos empresários)”.’

“Nestes dez anos de Proálcool, foi realizada uma produção total de 50 bilhões de litros, gerando um faturamento bruto de mais de US\$ 20 bilhões, assim distribuídos: US\$ 6,8 bilhões aos produtores de cana; US\$ 5,4 bilhões às indústrias de álcool; US\$ 2,4 bilhões recolhidos como taxas e impostos; US\$ 1,4 bilhão cobrindo custos de fretes, distribuição e revenda e US\$ 4 bilhões como superávit da conta álcool ao sistema carburante do País. ‘Além disso, foram economizados US\$ 9 bilhões, que seriam gastos com a aquisição do petróleo importado’ – afirma Cícero Junqueira”. (Revista do Álcool, 1985, 32:13) Outros aspectos salientados diziam respeito aos efeitos benéficos na melhoria da qualidade do ar nas grandes cidades, decorrente da substituição do chumbo tetraetila pelo álcool como aditivo à gasolina, e à geração de 580 mil empregos diretos e 2 milhões de empregos indiretos.

“Dessa forma, é quase impossível mesmo ao crítico mais cáustico do Programa, ignorar os resultados altamente positivos do Proálcool nestes dez anos. Este é, para o setor sucroalcooleiro, o saldo do ano de 1985: após o verdadeiro exame que a sociedade brasileira submeteu o Proálcool no ano que se encerra, certamente ficou garantida a continuidade do programa que, definitivamente inserido na matriz energética brasileira, sem dúvida é uma alavanca a mais na retomada do desenvolvimento nacional”. (Cícero Junqueira Franco, Revista do Álcool, 1985, 32:13, grifado na transcrição)

Contudo, mesmo entre os representantes do complexo sucroalcooleiro, havia quem procurasse qualificar a continuidade do Proálcool, apregoando a necessidade da diminuição de seu ritmo de expansão horizontal e a obtenção de maiores ganhos de eficiência do parque industrial já montado. Isso fica evidenciado na fala de Roberto Gusmão, ex Ministro da Indústria e do Comércio e considerado um dos porta-vozes dos membros do complexo sucroalcooleiro.

“Os novos investimentos no Proálcool deverão ser muito mais dirigidos para a otimização da capacidade produtiva atualmente existente, que para a implantação de novas destilarias. O objetivo principal deve ser o de maximizar a produtividade do conjunto de insumos e fatores produtivos utilizados, em especial a terra e capacidade instalada de

produção”. (GUSMÃO, 1985: 42) Diante de um cenário mais desfavorável, revelava-se a intenção de se preservar os interesses de quem já estava no complexo, diminuindo seu ritmo de expansão, através de dificuldades impostas à entrada de novos empresários.

A mesma posição era expressa pelo Secretário Executivo da CENAL, Luís Carlos Corrêa Carvalho, cujas análises levavam a sugerir que, “diante de uma capacidade industrial instalada superior à demanda prevista para os próximos anos (falava-se em capacidade instalada de aproximadamente 16 bilhões de litros/safra, para uma produção de 11,1 bilhões de litros autorizados pelo governo, para a safra 1985), o ideal é que a CENAL mantenha em hibernação o processo de aprovação de novas destilarias autônomas e, quando necessário, que as aprove com base em critérios técnicos mais rigorosos. O momento, de acordo com ele, é o indicado para se buscar a elevação dos índices de produtividade agrícola e industrial do setor sucroalcooleiro, dando-se ênfase à geração e à difusão de tecnologia”. (Álcool e Açúcar, 1985, 25:33)

Conclusão semelhante chegava SANTOS (1989), analisando diversos estudos e relatórios, produzidos entre 1985 e 87 e originários, em sua grande maioria, dos órgãos governamentais vinculados à questão energética e à produção de álcool. A autora entendia que havia, entre eles, uma concordância de que “a expansão da produção de álcool deveria se dar prioritariamente via ganhos de produtividade agrícola e industrial. A questão crucial, contudo, de cunho basicamente político, era definir quanto e até quando expandir a produção alcooleira”. (SANTOS, 1989:145)

Na prática, o Proálcool praticamente estacionou após 1985 e convém especificar um pouco mais alguns dos questionamentos técnicos, econômicos, institucionais e políticos que o Programa sofreu.

#### **4.1.1. O álcool na Matriz Energética Brasileira – os limites para a substituição da gasolina**

Com o desenvolvimento do Proálcool foi se conformando a necessidade de uma produção mínima de álcool carburante no Brasil (supondo-se que não haveria intenção de se importar o produto) para garantir a quantidade suficiente de álcool anidro, misturado à gasolina, e a quantidade suficiente de álcool hidratado, usado pela frota já em circulação

de automóveis com motores movidos a álcool. Pode-se imaginar também que haveria uma quantidade máxima aceitável de produção de álcool, aquela compatível com a quantidade produzida nas refinarias de petróleo de seu substituto, a gasolina.

Mesmo no curto prazo, essas quantidades não eram totalmente rígidas. Uma eventual falta de álcool poderia, até certo ponto, ser compensada pela diminuição da percentagem de mistura de álcool anidro à gasolina, que na maior parte das vezes, era fixada em 22%. Admitia-se que, sem prejuízos do desempenho dos motores, essa percentagem pudesse ser reduzida para 12%. Em sentido inverso, quando se constatasse excesso de produção de álcool, poder-se-ia elevar aquela percentagem para 25%. A menor ou maior venda de carros a álcool também era uma maneira de se adaptar à falta ou excesso do produto no mercado, embora isso certamente trouxesse complicações para o planejamento da indústria automobilística. A adição de até 5% de gasolina ao álcool hidratado, também se colocava como uma possibilidade para tentar se resolver a oferta deficiente de álcool (essa proposta, na realidade, não foi implementada). Havia ainda, em tese, a possibilidade de se exportar o excesso ou se importar a deficiência de álcool ou gasolina, embora problemas comerciais pudessem barrar essa alternativa.

Na prática, com o passar do tempo, foi se verificando que a solução da equação que resultasse na produção de quantidades compatíveis de álcool e gasolina não era fácil de se obter. Foi comum a ocorrência de conflitos entre os interesses vinculados ao setor petrolífero e à Petrobrás e aqueles ligados ao complexo sucroalcooleiro. Destaquem-se pelo menos dois pontos: como tratar a “sobra” de gasolina obtida no refino de petróleo, que não conseguia mais ser comercializada no mercado interno brasileiro, e como bancar o custo da comercialização do álcool combustível feita pela Petrobrás. Trataremos do primeiro desses pontos nessa subseção e voltaremos ao segundo no item 4.1.3.

O grande aumento na produção e no consumo de álcool combustível, entre 1975 e 1985, não havia diminuído, com intensidade semelhante, a necessidade de consumo nacional de petróleo. As mudanças na política energética brasileira naquele período foram eficazes para diminuir, fortemente, a necessidade de óleo combustível, substituído pela hidroeletricidade, e de gasolina, substituída pelo álcool etílico. Tiveram efeito bem menos

significativo, contudo, na substituição de um outro derivado de petróleo, o óleo diesel<sup>27</sup>, fundamental no transporte de cargas e passageiros e que acabava determinando, em última instância, a necessidade de petróleo a ser consumido no Brasil.

A Petrobrás, em acordo com essa realidade, promoveu uma forte alteração no perfil do refino do petróleo, entre 1974 e 1985. No início, obtinha-se do petróleo refinado, 25,5% de gasolina, 23,7% de óleo diesel e 33,1% de óleo combustível, passando para, respectivamente, 16,0%, 31,6% e 21,2%, no ano de 1985 (MME, 2000). A diminuição de quase dez pontos percentuais na participação da gasolina no perfil de refino do petróleo, não foi suficiente o bastante para que, diante do crescimento do consumo de álcool etílico, evitasse-se de se produzir gasolina acima do consumo no mercado nacional.

O “excesso” de produção de gasolina passou a ser escoado através da exportação. A Tabela 4.4 mostra a evolução da relação entre gasolina exportada e produzida no Brasil, após o advento do Proálcool. Primeiramente, percebe-se que a quantidade produzida de gasolina no Brasil tendeu a diminuir, da década de 1970 para 1980, refletindo a alteração no perfil de refino do petróleo, comentada acima. Quanto à quantidade de gasolina exportada, percebe-se que, na década de 1970, ela foi pouco expressiva, com exceção de 1978. Já na Segunda Fase do Proálcool, a participação da gasolina exportada na quantidade produzida no Brasil foi significativa e crescente, atingindo o valor de 39,5%, em 1985.

Diante dessa realidade, o papel do álcool etílico na Matriz Energética Brasileira, ou mais especificamente, no consumo de combustíveis líquidos, sofreu forte questionamento. Sendo que as evidências mostravam que o custo para produção de álcool era maior do que o da produção da gasolina, como justificar que o produto mais caro substituísse o mais barato e disponível no país em volume muito superior ao consumo interno. Os defensores do Proálcool argumentavam que, embora com maior custo, o álcool era nacional, enquanto o petróleo era importado. Isso, como já vimos, era apenas em parte

---

<sup>27</sup> Chegou a se tentar o desenvolvimento de fontes energéticas alternativas, provenientes da biomassa e que pudessem substituir o óleo diesel, bem como se experimentou adicionar certa quantidade de álcool ao diesel, sem nenhum efeito prático, contudo. Também nada de efetivo se conseguiu na alteração do sistema de transporte brasileiro, como o crescimento da malha ferroviária movida à eletricidade, o que poderia diminuir sensivelmente o consumo de óleo diesel.



verdadeiro, já que cerca da metade do petróleo consumido à época no Brasil, era originado de campos de produção nacionais. Além disso, a totalidade da gasolina era produzida em refinarias instaladas no país, ou seja, era um produto totalmente nacional, embora obtida através de matéria-prima, em parte, importada.

**TABELA 4.4 – Participação de Gasolina Exportada pelo Brasil no Total Produzido no País, 1974 a 1989.**

Ano	Produção de Gasolina, milhões de litros (1)	Exportação de Gasolina, milhões de litros (2)	2/1, em %
1974	13.273,2	18,9	0,1
1975	14.151,5	236,0	1,7
1976	14.288,3	12,6	0,1
1977	13.559,1	323,9	2,3
1978	14.707,1	1.059,5	7,2
1979	13.902,1	463,4	3,3
1980	11.263,3	344,5	3,1
1981	11.619,0	1.455,5	12,5
1982	11.850,8	1.551,1	13,1
1983	10.226,5	2.034,0	19,9
1984	11.585,5	4.199,8	36,2
1985	12.036,0	4.752,0	39,5
1986	12.309,0	3.662,0	29,7
1987	12.798,0	5.137,0	40,1
1988	12.658,0	5.180,0	40,9
1989	12.361,0	3.895,0	31,5

Fonte: CNP, 1985; MME, 2000.

Outra questão, dizia respeito à posição da Petrobrás diante do “excesso” de gasolina. A estatal teria que, compulsoriamente, escoá-lo no mercado internacional, restando a dúvida se conseguiria obter retornos comerciais satisfatórios. FERNANDES & CASTRO (1984) informam que, em 18/4/1984, o preço médio de realização dos derivados de petróleo era CR\$ 293,73, enquanto que a gasolina tinha seu preço de realização fixado bem acima desse valor, em CR\$ 500,16, compensando o fato de que para o GLP, nafta, asfalto etc. os preços de realização eram menores que o preço médio dos derivados de petróleo. A Petrobrás tendia a conseguir no mercado internacional preços de gasolina mais próximos ao preço médio dos derivados de petróleo e, portanto, abaixo do que conseguia

com a comercialização de gasolina no mercado interno<sup>28</sup>. Não necessariamente incorreria em prejuízo, mas teria uma margem de lucro consideravelmente menor que a proporcionada pela venda interna do produto. Entre outros, esse ponto, fazia com que a Petrobrás resistisse ao aumento da produção de álcool pelo Brasil.

Um importante trabalho, coordenado por SZMERCSÁNYI e divulgado no início de 1987, projetava até 2000, o consumo de álcool e de gasolina em diferentes cenários<sup>29</sup>. Em um deles, considerava-se que, ao se continuar nos anos seguintes a 1985, a participação dos carros a álcool na venda total de automóveis na faixa dos 95%, chegar-se-ia, em 2000, com o consumo de álcool combustível no Brasil na casa de 42,5 bilhões de litros, contra o consumo de 6,4 bilhões de litros de gasolina. Nessa mesma ocasião, a produção nacional de gasolina seria de 34,5 bilhões de litros, havendo a necessidade de se exportar 29,1 bilhões de litros do produto, o que teria muitas dificuldades de se efetivar. Considerando-se também que o álcool, em 2000, não apresentaria custos competitivos com a gasolina, a recomendação do estudo era que se diminuísse o ritmo do Proálcool e se reduzisse, a partir de 1986, a venda de carros a álcool para 5% do total de automóveis novos, implicando que, em 2000, as “sobras” de gasolina para exportação atingiriam a casa dos 5,4 bilhões de litros, algo considerado, pelo estudo, como suportável.

Trabalho da COPERSUCAR (1989) também tratava de estabelecer uma recomendação sobre a percentagem adequada de venda de carros novos a álcool, que

---

<sup>28</sup> MARQUES (1986) afirma que, em 1984, o Brasil havia exportado cerca de 3,8 bilhões de litros de gasolina, obtendo um preço apenas em 7% superior ao preço do petróleo bruto. As condições pouco favoráveis para a exportação de gasolina pelo Brasil são evidenciadas também na citação a seguir. “Sob a ótica estrita da Petrobrás seria vantajosa a importação de gasolina, pois esta chegaria ao Brasil, em agosto/90, ao preço de CR\$ 21,24/litro e seria revendida por aquela Estatal, à mesma época, ao preço de CR\$ 31,93/litro. Isto ocorre porque a estrutura de preços praticada no Brasil é atípica em relação ao mercado mundial. A gasolina, com preço bastante acima dos custos (o custo médio de 1 litro de derivado de petróleo era de CR\$ 10,17), vem subsidiar o óleo combustível, o gás de cozinha e a nafta petroquímica que são vendidos abaixo do custo”. (TCU, 1991:9, parênteses acrescentados por mim).

<sup>29</sup> O trabalho estabelecia três cenários. O primeiro, em que não haveria “sobra” de gasolina para exportação. Nesse caso, além de se deixar de vender carros a álcool, a partir de 1986, seria necessária a diminuição da frota de automóveis desse tipo, o que o estudo considerava impraticável. O outro cenário, considerava que as vendas de carros a álcool ocupariam, a partir de 1986, 5% do total de automóveis vendidos no País, sendo que nesse caso a projeção do consumo previsto de álcool carburante para 2000, seria de 13.075 milhões de litros. O terceiro cenário trabalhava com a hipótese do carro a álcool continuar representando 95% da venda de automóveis no País. Qualquer que fosse o cenário, o trabalho considerava também que as perspectivas para usos alternativos do álcool, como na indústria química e na farmacêutica ou para exportação, eram pouco promissoras.

preservasse o Proálcool e fosse aceito pela Petrobrás. Esse trabalho citava uma reunião havida entre produtores de álcool e a Petrobrás, em abril e maio de 1988, que estabeleceu como aceitável a exportação de até 100 mil barris/dia de gasolina (correspondente à exportação anual de 5,8 bilhões de litros) pela estatal do petróleo<sup>30</sup>. Para que esse limite não fosse ultrapassado, seria necessário que a venda de automóveis a álcool se limitasse a 50% das vendas de carros novos no Brasil.

Para SZMRECSÁNYI (1987) a demanda natural de álcool combustível (que não implicaria em “sobra” de gasolina para exportação), em 1985, seria de 5,0 bilhões de litros. Como se consumiram 8,2 bilhões de litros naquele ano, houve, para o autor, a “criação de mercado” para 3,2 bilhões de litros. SEROA DA MOTA (1986) revelava-se ainda mais contundente, ao afirmar que a demanda natural de álcool combustível seria de apenas 3,0 bilhões de litros, justamente o consumo de álcool anidro, em 1985.

O que os anos de 1986 a 1989 mostraram é que, embora não se tivesse caminhado em direção a uma suposta demanda “natural” de álcool, a produção desse combustível deixou de provocar aumento no volume e percentual de gasolina exportada. A Tabela 4.4 revela que, em 1986 e 89, a porcentagem e a quantidade de gasolina exportada foram menores que em 1985 e, em 1987 e 88, muito próximas ao constatado em 1985.

#### **4.1.2. O papel do Proálcool no Balanço de Pagamentos Brasileiro**

Para seus defensores, o Proálcool propiciou ao Brasil uma grande economia de divisas, substituindo o petróleo importado por um combustível obtido no território nacional. Fazia-se a seguinte conta: transformava-se o álcool produzido no país em barris equivalentes de gasolina e calculava-se o quanto custaria a importação desse produto. CARVALHO (1985) estima que, entre 1975 e 84, o Brasil produziu 39,2 bilhões de litros de álcool, equivalente a 22,2 milhões de barris de gasolina, que custariam US\$ 7,7 bilhões, se importado. Seguindo o mesmo raciocínio, a Revista do Álcool (1985) anunciava uma

---

<sup>30</sup> A posição da Petrobrás de querer limitar o volume de gasolina exportado, além da menor remuneração obtida no mercado internacional vis a vis o mercado interno, devia-se ao fato de que as exportações destinavam-se, majoritariamente, aos EUA. Numa eventual perda desse mercado importador, o País seria obrigado a reduzir o volume de petróleo importado, por falta de condições de se estocar gasolina.

economia de divisas de US\$ 9,0 bilhões, até 1985, enquanto GUSMÃO (1986), apresentava um valor de US\$ 10,0 bilhões, para o mesmo período. Já estudo divulgado pela COPERSUCAR (1989), informava que, entre 1976 e 1987, o Proálcool havia proporcionado uma economia de divisas de US\$ 12,5 bilhões.

Este último valor aparece no Relatório Anual de 1987 da CENAL (1988). Neste caso, são feitas duas estimativas da contribuição para a Balança Comercial do Proálcool. A primeira, que resultou no valor de US\$ 12,5 bilhões, obtida de acordo com o critério descrito no parágrafo anterior. A segunda em que se considerava o valor das exportações brasileiras de gasolina e de álcool entre 1976 e 1987, chegando-se a um valor de US\$ 8,6 bilhões. Ambas as estimativas mostravam-se superiores aos investimentos totais (públicos e privados) do Proálcool, entre 1976 e 1987, na casa dos US\$ 7,0 bilhões.

“Na comparação com o valor da gasolina equivalente importada, a avaliação da receita foi 78,9% maior que os investimentos, enquanto na comparação pelo valor das exportações, o total de receitas foi superior em 23,0% ao total de investimentos. Tal situação indica que, o balanço acumulado entre receitas e despesas da produção de álcool é nitidamente favorável para o País, destacando-se, sobretudo, o período a partir de 1984, quando o incremento registrado na produção de álcool foi decorrente, sobretudo, de investimentos realizados em anos anteriores”. (CENAL, 1988: 28)

Uma falha comum a essas estimativas é que consideravam que toda a produção de álcool destinava-se ao consumo como combustível. CARVALHO (1996) apresentou um novo cálculo, descontando o uso de álcool para outros fins que não o carburante e estabeleceu que, entre 1976 e 89, a produção de álcool fizera com que o Brasil economizasse US\$ 17,8 bilhões (a preços de 1994). Contudo, essa estimativa, assim como as anteriores, continua apresentando-se falha, ao supor (ainda que, implicitamente) que a totalidade da gasolina produzida no Brasil era obtida de petróleo importado.

Outros autores apresentam visão distinta. SEROA DA MOTTA (1986) diz que a produção de álcool hidratado não tinha conseguido reduzir em nada a importação de petróleo, cujo volume era estabelecido pela necessidade de óleo diesel. A contribuição da produção de álcool às contas externas se daria tão somente pela exportação da “sobra” de gasolina. SEROA DA MOTTA & FERREIRA (1986) estimam a economia de divisas do

Proálcool, até 1985, em US\$ 3,0 bilhões, aproximadamente 1/3 das estimativas anteriores para o mesmo período.

Parece-nos que esses últimos autores desconsideraram a alteração no perfil de craqueamento do petróleo que o Proálcool e também os investimentos em hidroeletricidade propiciaram, diminuindo o consumo interno de gasolina e óleo combustível e permitindo que, com menor volume de petróleo se obtivesse a mesma quantidade de óleo diesel. Embora seja difícil de se precisar qual a contribuição do álcool para a alteração do perfil do craqueamento de petróleo, posto que esse fato também dependeu do aumento da produção hidroelétrica, não se pode negar que ele tenha ocorrido.

Propomos uma outra estimativa para a contribuição do Proálcool quanto à economia de divisas proporcionada ao Brasil. Tomando como base os dados apresentados por CARVALHO (1996), ponderamos seus valores, ano a ano, pela percentagem de importação de petróleo feita pelo país. Chegamos a uma estimativa de economia de divisas de US\$ 11,1 bilhões, cerca de 62,3% daquela apresentada por CARVALHO<sup>31</sup>. Se nossos argumentos forem procedentes, podemos dizer que o Proálcool, entre 1976 e 89, contribuiu com uma economia anual média de divisas de US\$ 795,7 milhões, a preços de 1994.

<sup>31</sup> Na tabela abaixo é mostrado como estimamos a contribuição do Proálcool para a economia de divisas, a partir dos resultados apresentados por CARVALHO (1996).

**TABELA – Reestimativa da contribuição para economia de divisas do Proálcool, milhões de dólares de 1994, 1976-89.**

ANO	ESTIMATIVA ECONOMIA DE DIVISAS DE CARVALHO	% DE IMPORTAÇÃO DE PETRÓLEO	REESTIMATIVA DA ECONOMIA DE DIVISAS
1976	43,9	83,1	36,5
1977	155,1	83,5	129,5
1978	421,1	84,9	357,5
1979	1.203,7	85,8	1.032,8
1980	1.307,1	82,7	1.081,0
1981	1.031,6	79,8	823,2
1982	1.327,0	75,4	1.000,5
1983	1.529,7	68,9	1.054,0
1984	1.693,3	58,5	990,6
1985	1.976,8	49,9	986,4
1986	1.697,7	51,2	867,7
1987	1.704,6	52,2	889,8
1988	1.535,1	53,6	822,8
1989	2.145,4	49,8	1.068,4
TOTAL	17.769,2		11.140,7

Fonte: CARVALHO (1986), Anexo 5.

### 4.1.3. O peso do Proálcool nas contas públicas

No capítulo 3 descrevemos uma série de incentivos e subsídios concedidos ao complexo sucroalcooleiro, que permitiram que seu crescimento produtivo e da capacidade instalada, entre 1975 e 85, situasse-se bem acima do crescimento da economia brasileira como um todo. Pós 1985, essa situação tendeu a se reverter, com o apoio governamental diminuindo consideravelmente. Em parte, isso se deveu às dificuldades fiscais brasileiras, em outra, às menores pressões sobre as contas externas oriundas do mercado do petróleo.

Consideremos, inicialmente, os aportes creditícios destinados às atividades agrícolas e industriais. Relatório do TCU (1991) aponta que, da criação do Proálcool a 1989, foram investidos, em termos nominais, aproximadamente, US\$ 7,1 bilhões (US\$ 10,5 bilhões de 1990) na lavoura canavieira e na instalação, ampliação e reformas de usinas e destilarias. Deste total, US\$ 4,0 bilhões (56,0%) foram financiados com recursos públicos e US\$ 3,1 bilhões (44,0%) originaram-se dos recursos empresariais. O relatório aponta também que, a partir de 1985, “os financiamentos realizados no Proálcool, com recursos públicos, representam exclusivamente investimentos no setor agrícola, feitos através das linhas de crédito existentes na Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil e de bancos comerciais”. (TCU, 1991:4)

A Tabela 4.5 mostra que os investimentos públicos do Proálcool atingiram os maiores valores em 1980 e 1981, tendo neste ano passado de US\$ 1,0 bilhão. Entre 1982 e 84, os investimentos públicos foram menores, mas ainda significativos, na casa dos US\$ 400,0 milhões/ano. Já os investimentos privados tenderam a crescer entre 1982 e 84, na comparação com 1981. A situação mudou totalmente, a partir de 1985, com os investimentos públicos despencando até serem zerados, em 1989. De forma menos drástica e com exceção de 1987, os investimentos privados também caíram, a partir de 1985. O aumento dos investimentos privados em 1987 se deveu ao elevado número de projetos enquadrados em 1986, ano do Plano Cruzado, em que se registrou grande crescimento do consumo interno de combustíveis.

De 1976 a 1981, o Governo Federal garantiu mais de 70% dos investimentos do Proálcool. De 1982 a 1985, a contribuição pública esteve na casa dos 40%. Depois de

1986, os baixos investimentos que ocorreram foram bancados, em sua grande maioria, por capitais privados<sup>32</sup>.

**TABELA 4.5 – Investimentos no Proálcool, 1976 e 1989, em milhões de dólares.**

Ano	Recursos				Total Valor
	Públicos		Privados		
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	
1976	80,6	70,9	33,1	29,1	113,7
1977	281,3	74,4	96,8	25,6	378,1
1978	205,2	72,6	77,5	27,4	282,7
1979	198,8	81,0	46,6	19,0	245,4
1980	688,3	77,9	195,5	22,1	883,6
1981	1.170,0	71,5	466,4	28,5	1.636,4
1982	395,5	44,6	491,2	55,4	886,7
1983	406,2	46,8	461,8	53,2	868,0
1984	442,3	39,1	689,0	60,9	1.131,3
1985	66,2	43,0	87,7	57,0	153,9
1986	24,4	28,8	60,2	71,2	84,6
1987	8,4	2,6	313,2	97,4	321,6
1988	0,4	0,5	73,4	99,5	73,8
1989	-	-	24,8	100,0	24,8
TOTAL	3.967,6	56,0	3.117,0	44,0	7.084,6

Fonte: TCU, 1991:49.

Além do menor aporte de recursos, as condições de financiamento ficaram menos favoráveis, pós 1985. BACCARIN (1994) estima que, decorrente da prática de se cobrar juros abaixo da taxa da inflação, os créditos industriais do Proálcool embutiram, em média, uma taxa de subsídio de 63%, até 1985, enquanto que os créditos rurais contaram com subsídio médio de 47%. A partir de 1985, os financiamentos realizados, “passaram a exigir o pagamento integral da correção monetária mais taxas de juros reais em todos os estados, com exceção daqueles localizados nas áreas da SUDAM, SUDENE, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha (MG), onde os encargos correspondiam a 85% das OTN’s mais 5% de juros ao ano”. (TCU, 1991:3)

<sup>32</sup> Outras fontes apresentam dados sobre a participação pública e privada no financiamento do Proálcool. Para COPERSUCAR (1989), até 1987/88, 661 projetos foram enquadrados no programa, com capacidade produtiva de 16 bilhões de litros/safra. 262 desses projetos, com capacidade de 7 bilhões de litros/safra, foram financiados exclusivamente com recursos privados. Os outros, com capacidade produtiva de 9 bilhões de litros/safra, contaram com financiamento do Proálcool, em cerca de 74% de seus gastos. BERTELLI (1992) estima que, entre 1975 a 1989, foram investidos US\$ 10,5 bilhões (em valores de 1990) no Proálcool, 56% resultantes de financiamentos governamentais e 44% da iniciativa privada.

Utilizando-se os dados do TCU (1991) e de BACCARIN (1994), podemos dizer que, em seus nove anos iniciais, o Proálcool foi contemplado com US\$ 3.868,2 milhões de créditos públicos, média de US\$ 429,8 milhões por ano, com subsídios médios acima de 50%, resultando em gasto público líquido por volta de US\$ 240,0 milhões anuais. O valor é considerável, especialmente por se destinar a um único complexo produtivo. Parece-nos, contudo, que a pressão desses gastos sobre as finanças públicas (ainda que combatidas) seria insuficiente para se justificar a decisão de se diminuir os aportes e os subsídios creditícios governamentais após 1985.

Acontece que outros fatores, já discutidos anteriormente, também contribuíram para isso. Primeiramente, o fato de se ter uma capacidade produtiva instalada do complexo sucroalcooleiro, em 1985, bem acima da produção efetiva<sup>33</sup>, levando a que, até mesmo representantes dos empresários recomendassem cautela em novos investimentos. Em segundo lugar, em decorrência das condições mais favoráveis prevalecentes no mercado de petróleo, reforçando as pressões contrárias da Petrobrás ao aumento das “sobras” de gasolina para exportação, o que ocorreria como consequência de um crescimento da capacidade produtiva e da produção de álcool carburante. Em terceiro lugar, deve-se considerar que, a partir de 1984, houve uma diminuição generalizada dos subsídios da política de crédito rural como um todo, o que limitava a manutenção de uma situação muito privilegiada para a lavoura canavieira.

Por si só, a diminuição dos créditos públicos de investimento do Proálcool não levaria, necessariamente, a uma estagnação produtiva, no período 1985 e 1990, posto que havia capacidade ociosa suficiente para garantir que a produção continuasse crescendo, sem a necessidade de novos investimentos industriais. Entretanto, após 1985, outra política pública de sustentação do complexo, que era o subsídio do preço do álcool carburante sofreu também uma inflexão, resultando em condições menos propícias aos empresários sucroalcooleiros e afetando a produção do complexo.

---

<sup>33</sup> O Relatório do TCU (1991) aponta uma capacidade instalada de 15,2 bilhões de litros de álcool/safra, para uma produção efetiva de 11,5 bilhões de litros de álcool/safra, entre 1985 e 89, o que significava uma capacidade ociosa de 25%.



“Uma análise dos preços médios aos produtores mostra que no primeiro semestre de 1990 eles foram inferiores em 43,2% no caso do açúcar e em 41,7% no caso do álcool, em relação aos preços médios prevalecentes em 1985”. (COPERSUCAR, 1990: 9) Essa queda, como se verá, foi proporcionalmente maior que a redução dos custos médios do complexo.

Os empresários sucroalcooleiro chegaram a promover uma ação judicial, para que se cumprisse a Lei 4.870/65, com respeito à fixação dos preços da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool em conformidade com seus custos de produção. Houve uma sentença favorável aos empresários e, em outubro de 1989, estabeleceu-se com o Governo Federal um acordo denominado “Acordo de Pontos Básicos para a Condução da Política de Preços do Setor Sucroalcooleiro”, prevendo-se a compatibilização entre preços e custos de produção. O não cumprimento desse acordo fez com que os empresários entrassem com nova ação judicial, igualmente vitoriosa e igualmente não cumprida.

Representantes da Sociedade dos Produtores de Açúcar e do Álcool (SOPRAL), em depoimento junto à Subcomissão Especial para Exame da Situação do Setor Sucroalcooleiro Brasileiro da Câmara dos Deputados, apresentaram dados mostrando que, entre as safras de 1985/86 e 1989/90, a política desfavorável de fixação dos preços ao complexo sucroalcooleiro resultara em prejuízo de US\$ 4,2 bilhões (preços de fevereiro de 1991) na comercialização da cana-de-açúcar e de US\$ 3,1 bilhões na venda de álcool carburante<sup>34</sup>. (COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1991).

Embora possa haver exageros nesses dados de prejuízo, os mesmos refletem a inflexão da política oficial de preços para o complexo sucroalcooleiro. A Tabela 4.6 mostra que, de 1976 a 1985, o preço do álcool, embora com tendência de queda, foi fixado em valores compatíveis (normalmente, um pouco acima) com o custo de produção estimado (também com tendência de queda) pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). De 1986 em diante, contudo, os preços passaram a ser fixados bem abaixo do custo, com exceção de 1987.

---

<sup>34</sup> O prejuízo bruto na comercialização do álcool, nas contas da SOPRAL, foi de US\$ 7,3 bilhões. Desse valor, descontamos os US\$ 4,2 bilhões de prejuízo na comercialização da cana-de-açúcar, obtendo-se US\$ 3,1 bilhões de prejuízo líquido na venda de álcool.

“O que pode ser notado é que até 1985 a política de preços tinha uma certa estabilidade e compatibilidade com os custos de produção e permitia uma remuneração para o capital investido na atividade ligeiramente acima do mínimo requerido de 6% a. a. A partir de 1986, devido à drástica redução dos preços do petróleo no mercado internacional e também devido ao início do governo da Nova República, que aparentemente não tinha mais compromissos com as políticas públicas dos governos anteriores, os preços praticados para as tarifas públicas em geral, e em particular para o álcool combustível, passaram a ser irrealistas em termos dos custos de produção”. (BORGES, 1992: 167)

**TABELA 4.6 – Evolução do Preço e Custo do Álcool e do Preço Médio dos Derivados de Petróleo, em US\$/barril de 1988, 1976 -1990.**

Ano	Preço Álcool (1)	Custo Álcool (2)	Preço Médio Der. (3)	1/2 (%)	1-3/3 (%)	2-3/3 (%)
1976	75	75	31	100,0	141,9	141,9
1977	69	73	31	94,5	122,5	135,5
1978	72	71	30	101,4	140,0	136,7
1979	74	70	35	105,7	111,4	100,0
1980	70	68	51	102,9	37,3	33,3
1981	73	66	54	110,6	35,2	22,2
1982	71	64	48	110,9	47,9	33,3
1983	62	63	43	98,4	44,2	46,5
1984	61	61	40	100,0	53,0	52,5
1985	62	59	38	105,1	63,2	55,3
1986	49	58	20	84,5	145,0	190,0
1987	53	56	24	94,6	120,8	133,3
1988	44	54	20	81,5	120,0	170,0
1989	37	52	21	71,1	76,2	147,6
1990	34	51	25	66,7	36,0	104,0

Fonte: BORGES, 1992.

A queda observada, em todo o período, no custo de produção do álcool, esteve associada a ganhos em sua produtividade (medida em litros de álcool obtidos por hectare de cana-de-açúcar plantada). Entre a safra 1976/77 e a de 1989/90, essa produtividade aumentou a uma taxa média de 4,6% ao ano, no Centro-Sul, 0,5% a. a., no Norte-Nordeste e 3,3% a. a., no Brasil como um todo (COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1991). Os preços do álcool se defasaram, depois de 1985,

por que foram reduzidos em taxas superiores aos ganhos de produtividade e à redução dos custos do complexo (ANNICCHINO, 1989; CARVALHO, 1996)<sup>35</sup>.

Além de preços menos favoráveis, o governo estendeu o período de compra do álcool junto aos usineiros, de 6 para 9 meses, inicialmente, e depois para 12 meses. Dessa forma, a estocagem do álcool em sua entressafra, passou a ter seu custo bancado pelos próprios empresários sucroalcooleiros e não mais pela Petrobrás, como ocorria anteriormente.

Se a nova política de preços do álcool se desvinculava de seu custo de produção, isso não se constituía, obrigatoriamente, em manifestação de irracionalidade, considerando-se que se tratava de um preço administrado. Mesmo que se contrariassem os interesses dos empresários sucroalcooleiros, esse fato encontrava sua justificativa, ao se considerar a influência que outros fatores, como a intenção de se reduzir subsídios e as pressões sobre as contas públicas e a queda continuada no preço de petróleo, tiveram sobre as decisões governamentais e, portanto, convergia para o atendimento de outros interesses econômicos e sociais.

A partir de 1981, os resultados econômicos da comercialização do álcool, cuja responsabilidade era da Petrobrás, passaram a ser contabilizados na chamada Conta-Álcool, que apurava todos os custos e as receitas incidentes na comercialização e estocagem de álcool carburante. Era comum que na venda de álcool anidro, com preço ao consumidor igual ao da gasolina, a estatal conseguisse obter valores acima daqueles pagos para a compra do produto junto aos usineiros, resultando em superávit. Já a venda do álcool hidratado, com preço ao consumidor em mais de 25% inferior ao da gasolina, tendia a ser deficitária. Assim, em 1986, a venda de álcool anidro resultou em um superávit de CZ\$ 1,3

---

<sup>35</sup> A fixação dos preços do complexo abaixo do custo estimado era reconhecida em Ofício n. 05/07/87 do Presidente do IAA, conforme citação de COSTA (2003:127): “os preços da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool são fixados administrativamente, mediante atos que substituem a resultante da livre ação das forças de mercado. Por esse motivo, os preços têm se constituído no ponto de permanente fricção entre o governo e o empresariado, fenômeno que se torna mais agudo nas épocas em que a inflação se exacerba, em virtude de o impacto inflacionário que deriva dos preços daqueles produtos se contrapor à necessidade do estabelecimento de uma adequada remuneração aos produtores. A maior intensidade do processo inflacionário observada nos últimos anos, explica a adoção, pelo governo, de uma política de preços mais restritiva para os produtos sobre os quais mantém controle absoluto. Explica-se, deste modo, o fato de os preços fixados para os produtos sucroalcooleiros, nos últimos anos, situarem-se abaixo das indicações resultantes dos levantamentos de custos, realizados pela Fundação Getúlio Vargas em consequência de contrato firmado com esse Instituto”.

bilhão e a do álcool hidratado, em déficit de CZ\$ 5,5 bilhões, com saldo negativo de CZ\$ 4,2 bilhões, bancados pela Petrobrás (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1986).

Entre dezembro de 1981 e maio de 1990, a Petrobrás estimava que a Conta-Álcool resultara em um prejuízo próprio de US\$ 606,0 milhões, mais US\$ 425,0 milhões bancados com transferência do Tesouro Nacional, portanto, um prejuízo público total de US\$ 1.011,0 milhões. Para os auditores do TCU, esse prejuízo fora menor, na casa de US\$ 811,5 milhões. Considerando-se um período maior, desde 1976 (embora os registros iniciais fossem menos precisos e, formalmente, a Conta-Álcool não existisse), representantes da SOPRAL estimavam um déficit ainda menor até maio de 1990, em torno de US\$ 62,4 milhões (TCU, 1991).

Mesmo que correto, esse último valor, com forte significado histórico, perdia muito de sua expressividade, diante do agravamento conjuntural do déficit da Conta-Álcool, ocorrido a partir de 1987 e reconhecido pelas fontes citadas e outras (COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1991; ABREU, 1996). Além disso, se os preços do álcool tivessem sido reajustados, a partir de 1985, de acordo com as reivindicações dos empresários sucroalcooleiros, os déficits públicos na comercialização do álcool teriam alcançado valores muito mais difíceis de serem sustentados, diante de uma altíssima taxa de inflação e da precária situação fiscal vivida pelo governo.

De 1976 a 1990, o álcool combustível não conseguiu redução de custos suficiente para torná-lo competitivo com os custos médios dos derivados de petróleo. “Aos níveis de 31/08/90, o custo de aquisição do barril de álcool, junto aos produtores, era da ordem de US\$ 47,00, enquanto que o custo médio da gasolina ex-refinaria situava-se em torno de US\$ 22,00/barril. Contudo, considerando que a defasagem cambial verificada à época era de 15%, o custo da gasolina seria elevado para US\$ 25,30/barril. Os custos de distribuição do álcool também são superiores aos da gasolina, fazendo do álcool um combustível competitivo com a gasolina, apenas quando o preço do barril do petróleo se situar acima de US\$ 37,00 (ou US\$ 33,00 se considerada a defasagem cambial)”. (TCU, 1991: 107)

Um comentário merece ser feito em relação a essa citação. Comparava-se preço do álcool com custo de gasolina, o que tendia a acentuar a falta de competitividade

do álcool. Já foi visto, anteriormente, que a gasolina tinha seu preço fixado muito acima de seu custo de produção, para que se compensassem preços bem menores de outros derivados do petróleo. Sendo assim, embora se possa reconhecer que, em 1990, o álcool mostrava-se muito pouco competitivo em relação ao custo médio dos derivados de petróleo, em relação ao preço da gasolina essa situação era menos drástica.

Alguns autores, como BORGES (1992) e CARVALHO (1996), apresentavam números indicando que a gasolina brasileira era, relativamente, pouco taxada e barata, em termos mundiais. Comparando preços praticados em 42 países, BORGES (1992) mostrava que o preço da gasolina brasileira ao consumidor era de US\$ 85,00/barril, contra uma média mundial de US\$ 100,00. Vinte e seis países tinham gasolina mais cara e quinze mais barata que a brasileira. Implícita ou explicitamente, recomendava-se, para o álcool tornar-se mais competitivo, a elevação da taxa e do preço da gasolina. Evidentemente, a concretização disso ficava bastante restringida diante do alto processo inflacionário nacional, constatado na época.

Para analisarmos como evoluiu a competitividade do álcool em relação ao petróleo nos 15 anos iniciais do Proálcool, voltemos à Tabela 4.6. De 1976 e 79, o custo do álcool, bem como seu preço, representou mais do que o dobro do preço médio dos derivados de petróleo. No período 1980 a 1985, como decorrência da elevação real do preço internacional do petróleo, foi quando o álcool se mostrou mais competitivo, com seus custos situando-se entre 22,2% e 55,3% acima do preço médio dos derivados do petróleo. Provavelmente, nesta fase, o álcool apresentou-se competitivo com a gasolina, o que, de certa forma, é confirmado pelo fato de que a Conta-Álcool tendeu a se mostrar superavitária na mesma época.

A queda no preço do petróleo, que já vinha se observando ao longo da década de 1980, se acentuou em 1986 (vide Gráfico 4.1), permanecendo em patamares baixos desde então. Com isso, a competitividade do álcool foi sensivelmente reduzida, com seu custo de produção voltando a ser mais do que o dobro do preço médio dos derivados de petróleo, chegando a ser quase o triplo em 1986 e 1988. Diferentemente dos anos anteriores, a partir de 1986, o preço do álcool foi reajustado de forma que não conseguiu mais cobrir seus custos de produção.

Na prática, a redução do preço do álcool foi possível por que o preço de sua matéria-prima, a cana-de-açúcar, foi fixado bem abaixo de seu custo de produção. Em agosto de 1990, o preço da cana-de-açúcar correspondia a 50,3% de seu custo para Centro-Sul, 40,9% para o Rio de Janeiro e 44,5% para o Norte-Nordeste (TCU, 1991: 55). Como consequência, “a área plantada com cana-de-açúcar tem se reduzido nos últimos anos, com perda de 400.000 hectares e conseqüentemente redução da oferta da matéria-prima do álcool”. (TCU, 1991: 105)

O reflexo imediato da política de preços reduzidos para o álcool foi a estagnação da sua produção, que não conseguiu acompanhar a elevação de seu consumo, levando a um déficit no fornecimento do produto, em 1989, de 1,2 bilhão de litros e, em 1990, de 1,7 bilhão de litros. Caracterizava-se, assim, uma forte crise no abastecimento de álcool, desestimulando a venda de carros a álcool.

Várias medidas foram adotadas para tentar compensar a falta de oferta interna de álcool. Entre 1989 e 1990, reduziu-se o teor de álcool anidro na gasolina, de 22% para 18%, e, depois, para 12%. Chegou a se aprovar a adição de 5% de gasolina no álcool, em agosto de 1989. Como essas medidas foram insuficientes, acabou sendo necessária a importação de metanol e etanol, dos EUA e da Europa (COPERSUCAR, 1990: 46).

Em poucos anos (de 1985 a 1990), o álcool passava de uma situação em que parecia haver uma super-oferta setorial, levando, inclusive, representantes dos empresários sucroalcooleiros a recomendarem menores níveis de investimento, para outra, totalmente diversa, onde se constatava a falta do produto. Estabelecia-se um verdadeiro paradoxo no mercado de combustíveis líquidos automotivos, refletindo as indefinições e as incorreções de planejamento daquele momento<sup>36</sup>. Ao mesmo tempo que, o Brasil exportava gasolina a preços abaixo daqueles praticados no mercado interno, via-se obrigado, de uma hora para

---

<sup>36</sup> A política energética da década de 1980, inicialmente, baseou-se no alto nível de preço do barril de petróleo e na expectativa de seu crescimento real, em torno de 3% ao ano. Não houve suficiente agilidade para que a política energética se adaptasse rapidamente a uma outra realidade, a do petróleo mais barato. “Os desequilíbrios correntes no setor petróleo originam-se, portanto, na manutenção das diretrizes traçadas em função das expectativas prevalecentes por ocasião da segunda escalada do preço do petróleo. No entanto, o desenrolar dos acontecimentos, tanto nacionais quanto internacionais, alterou as expectativas básicas daquela política. A principal variável - preço internacional do petróleo - seguiu uma trajetória descendente, e não ascendente como esperado. As expectativas hoje são de continuidade de oferta abundante e pressões baixistas nos preços”. (CECHIN, MOITA & FRANCO, 1988: 14)

outra, a importar álcool de outros países, inclusive metanol, que impunha maiores dificuldades de manipulação, dada sua toxicidade.

Do lado dos incentivos aos usuários de carro a álcool, havia-se mantida a recolhimento favorecido do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Veículos Automotores (IPVA) para os veículos a álcool, mas diminuiu-se o diferencial do preço ao consumidor do álcool hidratado em relação à gasolina, de 35% para 25%<sup>37</sup>. Junto com a falta de álcool nos postos de combustível, esses fatores fizeram com que o patamar de participação dos carros a álcool no total de automóveis novos vendidos passasse de um valor próximo a 90%, entre 1983 e 88, para 52,5%, em 1989 e, apenas 11,6%, em 1990 (COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1991).

## **4.2. Indicadores de Estrutura Produtiva, Produção e Consumo do Complexo Sucroalcooleiro**

### **4.2.1. Estrutura produtiva**

A análise nesta subseção foi prejudicada pela ausência de algumas informações estatísticas, seja pela interrupção de publicações, como o Relatório Anual da CENAL, suspenso a partir de 1989, seja pela dificuldade de ser localizada, como foi o caso do Boletim de Safra do IAA de 1989/90.

A Tabela 4.7 revela que apenas 8 destilarias com capacidade conjunta de produzir 166,3 milhões de litros/safra foram enquadradas no Proálcool, em 1986. Já em 1987, constatou-se um grande crescimento no número de destilarias enquadradas no Proálcool, atingindo-se 101 unidades, com capacidade de produção de 2.126,8 milhões de litros/safra. Em nenhum ano anterior, tantas destilarias tinham sido enquadradas no Programa e, apenas em 1980, a capacidade produtiva autorizada mostrava-se maior que em 1987.

---

<sup>37</sup> Com os preços referenciados em barril equivalente de petróleo, a relação entre preço de gasolina e preço de álcool passou de um valor igual a 1,0, em 1986 e 87, para 0,9, entre 1988 e 90 (MME, 1999: 87).

“O ano de 1987 foi caracterizado por um elevado número de enquadramento de projetos, que aumentou significativamente a capacidade de produção, principalmente no primeiro semestre do ano, como consequência da implantação do Plano Cruzado em 1986, que elevou consideravelmente a demanda, indicando a necessidade de aumento da oferta de álcool”. (CENAL, 1988:7)

**TABELA 4.7 – Evolução do Número e da Capacidade Produtiva dos Projetos Enquadrados no Proálcool, 1986-87.**

Ano	Número de Projetos Enquadrados no Proálcool		Capacidade Produtiva de Álcool (Milhões de Litros/Safra)	
	No Ano	Acumulado (1)	No Ano	Acumulado (1)
1986	8	560	166,3	13.881,8
1987	101	661	2.126,8	16.008,6

Fonte: dados básicos de CENAL, 1988.

(1) Acumulado desde 1975. Os dados dessa tabela, baseada no Relatório Anual de 1987, não são totalmente compatíveis com os da Tabela 3.1, baseada no Relatório Anual de 1985. Há uma diferença de 8 destilarias enquadradas até 1985, entre um e outro Relatório.

Embora não se tenham dados para, diretamente, afirmar que o número de enquadramento de destilarias no Proálcool arrefeceu pós 1987, de forma indireta, pode-se assumir esse fato. Os dados da Tabela 4.5, por exemplo, mostram que os investimentos no Proálcool em 1988 e 1989 foram bem menores que os de 1987 e até menores que os de 1986, cujo valor já havia sido muito baixo. Portanto, sem muito risco de erro, pode-se dizer que, entre 1986 e 1989, o número de destilarias enquadradas no Proálcool tendeu a cair, com exceção de 1987, que foi atípico<sup>38</sup>.

As destilarias enquadradas no Proálcool em 1986 e 1987 não contaram com recursos públicos para seus investimentos, foram bancadas exclusivamente com recursos dos próprios grupos empresariais. Praticamente, dividiam-se igualmente entre autônomas e anexas (CENAL, 1988).

A análise da participação dos tipos de agroindústrias sucroalcooleiras no número e no equivalente produto do complexo foi prejudicada por não se contar com o

<sup>38</sup> Embora não haja um registro que a comprove, pode-se levantar a suposição de que um grande número de destilarias enquadradas em 1987 não tenha-se efetivado na prática, ficando apenas na intenção revelada nos trâmites burocráticos junto à CENAL.



Boletim de Safra IAA 1989/90, nem em sua versão impressa no Diário Oficial da União (DOU). Alternativamente, utilizaram-se informações publicadas no DOU, de 5/9/1990, referentes à Portaria n. 1 da Secretaria de Desenvolvimento Regional, que encampou atividades do IAA, quando de sua extinção (vide capítulo 5, item 5.3.3). Nesta publicação, era estabelecida a distribuição inicial das produções de açúcar e de álcool da safra 1990/91, pelas usinas e destilarias das Regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste.

Duas precauções devem ser tomadas quanto a essa análise. Primeiro, se estendeu em um ano o período considerado, cujo final passou de 1989/90 para 1990/91. Segundo, as informações de cada unidade agroindustrial não se referem à produção efetivamente obtida, mas sim à sua previsão inicial.

Levando-se isso em conta, a Tabela 4.8 mostra que o número e a participação das usinas (sem destilaria anexa) no total de agroindústrias sucroalcooleiras caíram entre a safra 1984/85 e 1990/91. As usinas com destilaria anexa apresentaram um pequeno crescimento em seu número, com queda em sua participação. Ao mesmo tempo, aumentou em 29 o número de destilarias autônomas, entre 1984/85 e 1990/91, e sua participação no número de unidades agroindustriais do complexo passou de 45,6% para 49,7%, no mesmo período. Diga-se de passagem, que este crescimento foi bem menos expressivo do que aquele observado entre 1974/75 e 1984/85.

**TABELA 4.8 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1984/85 e 1990/91.**

Tipo	Safra 1984/85		Safra 1990/1991	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Usina	38	10,4	30	7,6
Usina + Anexa	161	44,0	168	42,6
Destilaria Autônoma	167	45,6	196	49,7
Total	366	100,0	394	100,0

Fonte: dados básicos de IAA, 1985; DOU, 5/9/1990.

Quanto à participação de cada tipo de agroindústria na produção do complexo, observa-se pela Tabela 4.9, que as usinas (com ou sem destilarias anexas) perderam participação para as destilarias autônomas, entre as safras de 1984/85 e 1990/91. As maiores unidades, em média, continuaram sendo as usinas com destilarias anexas, sendo que, em 1990/91, sua produção média foi de 95,9 mil toneladas de equivalente produto. As

usinas sem destilarias apresentaram um tamanho médio relativamente pequeno e levemente decrescente. Já as destilarias autônomas apresentaram pequeno crescimento em seu tamanho médio. Contudo, em 1990/1991, seu tamanho médio continuava sendo igual a aproximadamente 1/3 do tamanho médio das usinas com destilarias anexas, que se constituíam nas grandes empresas do complexo.

**TABELA 4.9 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, em Equivalente Produto, Safras 1984/85 e 1990/91.**

Tipo	Safrá 1984/85			Safrá 1990/91		
	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio
Usina	1.159,1	5,4	30,5	904,2	3,9	30,1
Us. + Anexa	15.454,9	72,0	96,0	16.110,9	68,7	95,9
Destil. Aut.	4.851,1	22,6	29,0	6.419,5	27,4	32,8
Total	21.465,2	100,0	58,6	23.433,0	100,0	59,5

Fonte: dados básicos de IAA, 1985; DOU, 5/9/1990.

É interessante comparar o crescimento da estrutura industrial sucroalcooleira entre o período 1974/75 e 1984/85 e o de 1984/85 e 1990/91. Nos dez anos do primeiro período (vide Tabelas 3.4 e 3.5 do item 3.4.1) o número de agroindústrias cresceu em 141 unidades, com sua produção (medida em Equivalente Produto) passando de 7.572,9 mil toneladas de açúcar equivalente, em 1974/75, para 21.465,2 mil toneladas de açúcar equivalente, em 1984/85. Na mesma época, a capacidade produtiva média saltou de 33,7 mil para 58,6 mil toneladas de açúcar equivalente/ano.

O dinamismo nos seis anos do segundo período foi bem menor. Cresceu em apenas 28 agroindústrias o número de unidades produtivas sucroalcooleiras. A produção passou de 21.465,2 mil toneladas de açúcar equivalente para 23.433,0 toneladas e a capacidade média produtiva foi de 58,6 mil para 59,5 mil toneladas de açúcar equivalente/ano, entre 1984/85 e 1990/91.

#### 4.2.2. Produção

Na Tabela 4.10 evidencia-se que o crescimento da área de lavoura canavieira foi pequeno, entre 1985 e 1990. Em relação à 1984/85, a safra de 1989/90 foi apenas 9,7%

maior. A partir de 1986/87 pode se observar uma estagnação da área colhida com cana-de-açúcar no Brasil. O crescimento da produção de cana-de-açúcar foi ainda menor, somente de 6,3%, entre 1984/85 e 1989/90, o que parece indicar uma diminuição nos tratos culturais e no uso de insumos na lavoura canavieira. Como conseqüência, o seu rendimento cultural, que vinha crescendo nos 10 primeiros anos do Proálcool, tendeu a se estagnar ou até apresentar uma pequena redução, entre 1984/85 e 1989/90.

**TABELA 4.10 – Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1984/85 e 1989/90.**

Safr	Área		Produção		Rendimento Cultural	
	Mil ha	Índice*	Milhões t	Índice*	Mil Kg/ha	Índice*
1984/85	3.912,1	206	247,2	270	63,2	131
1985/86	3.951,8	208	239,2	262	60,5	126
1986/87	4.308,7	227	268,5	294	62,3	130
1987/88	4.117,4	217	258,4	283	62,8	131
1988/89	4.075,8	215	252,6	276	62,0	129
1989/90	4.287,6	226	262,7	287	61,3	127

Fonte: Anexo 1.

\* Base 100, safra 1974/75

Comentamos anteriormente que, nos anos de 1989 e 1990, o Brasil conviveu com crise no abastecimento de álcool combustível. Esse problema não pode ser associado ao aumento na produção de açúcar, pelo menos no período ora em análise. A Tabela 4.11 mostra que a produção de açúcar no país passou de 8.849 mil toneladas, em 1984/85, para 7.214 mil toneladas, em 1989/90, decréscimo considerável.

**TABELA 4.11 – Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total e de Açúcar no Brasil, 1984/85 a 1989/90.**

Safr	Álcool Hidratado		Álcool Anidro		Álcool Total		Açúcar	
	Milh. l	Índice*	Milh. l	Índice*	Milh. l	Índice*	Mil t	Índice*
1984/85	7.150	1.750	2.102	971	9.252	1.480	8.849	132
1985/86	8.612	2.108	3.208	1.482	11.820	1.891	7.819	116
1986/87	8.338	2.041	2.168	1.001	10.506	1.681	8.152	121
1987/88	9.474	2.319	1.983	916	11.457	1.833	7.983	119
1988/89	9.978	2.443	1.726	797	11.704	1.873	8.070	120
1989/90	10.557	2.584	1.341	619	11.898	1.904	7.214	107

Fonte: Anexos 2 e 3.

\* Base 100, safra 1974/75.

Quanto à produção de álcool total, observa-se que a mesma apresentou uma forte tendência a se estagnar, a partir da safra 1985/86, apenas 0,7% inferior à produção de 1989/90. A produção de álcool anidro diminuiu a partir de 1985/86, fato provavelmente associado à “sobra” de gasolina nas refinarias brasileiras e à necessidade de se aumentar a produção de álcool hidratado. Aliás, esta produção cresceu 22,6%, entre 1985/85 e 1989/90, o que foi insuficiente para acompanhar o crescimento do consumo dos carros movidos a álcool, de maneira que não se conseguiu evitar a crise de abastecimento do combustível já relatada, ocorrida nos anos 1989 e 1990.

Em 1989/90, o álcool continuava a ocupar o papel predominante no complexo sucroalcooleiro, representando 66% da sua produção total. Enquanto isso, a participação do açúcar resumia-se a 34% do produto sucroalcooleiro.

Ao se comparar, através da Tabela 4.12, a dinâmica do complexo sucroalcooleiro com a dinâmica da economia como um todo ou com a do setor agrícola, percebe-se uma realidade bastante diferenciada do que se observava nos 10 primeiros anos do Proálcool.

**TABELA 4.12 – Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1985-1990.**

Item	Crescimento Percentual	Taxa de Crescimento
Produção de Cana	6,3	1,2
Produção de Álcool	28,6	5,2
Produção de Açúcar	-18,0	-3,9
Produção Equiv. Produto	9,6	1,9
PIB	9,1	1,8
PIB Agrícola	6,6	1,3

Fonte: Tabelas anteriores, Conjuntura Econômica, out. 2001.

Entre 1974/75 e 1984/85, as taxas de crescimento do complexo sucroalcooleiro foram significativamente superiores às do PIB e do PIB Agrícola. Entre 1984/85 e 1989/90, entretanto, observa-se que a taxa de crescimento do Equivalente Produto do Complexo, na casa de 1,9% ao ano, esteve muita próxima da taxa de crescimento do PIB, que foi de 1,8% ao ano. A taxa de crescimento da produção da cana-de-açúcar, de 1,2% ao ano, foi ligeiramente inferior à taxa de crescimento do PIB Agrícola, de 1,3% ao ano. O açúcar, por sua vez, mostrou uma taxa negativa de crescimento,

equivalente a -3,9% ao ano, enquanto o álcool crescia à taxa de 5,2% ao ano. Deve-se, contudo, considerar neste caso, como mostra a Tabela 4.11, que este crescimento concentrou-se, quase que exclusivamente, entre as safras de 1984/85 e 1985/86. A partir dessa última, a produção de álcool, praticamente, se estagnou.

#### **4.2.3. Distribuição geográfica da produção**

A Tabela 4.13 revela que não houve, praticamente, mudança na participação das duas grandes regiões consideradas (Norte-Nordeste e Centro-Sul), quanto à produção de cana-de-açúcar, entre as safras de 1984/85 e 1989/90. Já na produção medida pelo equivalente produto, continuou-se observando uma transferência relativa de participação da Região Norte-Nordeste para a Região Centro-Sul, embora de pequena monta e com intensidade menor do que a constatada nos 10 primeiros anos do Proálcool, entre as safras de 1974/75 e 1984/85.

Mesmo tendo caído sua produção absoluta de açúcar, de 3.535,5 mil toneladas para 3.074,3 mil toneladas, o Norte-Nordeste aumentou sua participação na produção desse produto no Brasil, entre 1984/85 e 1989/90. Isso por que a queda da produção do açúcar no Centro-Sul foi relativamente mais acentuada. Quanto à produção de álcool, observa-se que a mesma cresceu em ambas as regiões, mas, proporcionalmente, foi maior no Centro-Sul, entre 1984/85 e 1989/90, de maneira que essa região aumentou sua participação em relação ao Norte-Nordeste.

Ao analisar a participação dos principais estados produtores no equivalente produto setorial, constata-se que no Norte-Nordeste, aos moldes dos primeiros dez anos do Proálcool, Pernambuco continuou apresentando um menor dinamismo que o estado de Alagoas. O primeiro reduziu sua participação na produção, medida através do equivalente produto, em 1989/90, para menos da metade do constatado, em 1984/85, enquanto o segundo manteve sua importância nesse quesito. Já na Região Centro-Sul, enquanto continuava caindo a participação dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, neste mais fortemente, aumentava a participação dos Outros Estados, São Paulo e Paraná no equivalente produto.

**TABELA 4.13 - Participação de Regiões e de Estados Seleccionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1985-90.**

Região	Safrá	Produto e Produção							
		Cana (milhões t)		Eq. Produto (mil t)		Açúcar (mil t)		Álcool (milh. litros)	
		Produção	%	Produção	%	Produção	%	Produção	%
N/NE	1984/85	68,0	27,5	5.709,3	26,6	3.535,5	40,0	1.594,1	17,2
	1989/90	72,7	27,7	5.816,3	24,8	3.074,3	42,6	2.010,8	16,9
AL	1984/85	25,0	10,1	2.281,4	10,6	1.320,3	14,9	704,8	7,6
	1989/90	26,1	9,9	2.481,9	10,6	1.281,4	17,8	880,4	7,4
PE	1984/85	20,8	8,4	2.314,9	10,8	1.700,3	19,2	450,7	4,9
	1989/90	23,8	9,1	1.222,3	5,2	476,0	6,6	547,3	4,6
Outros N/NE	1984/85	22,2	9,0	1.113,0	5,2	514,9	5,9	438,6	4,7
	1989/90	22,8	8,7	2.111,9	9,0	1.316,9	18,2	583,0	4,9
<b>Centro Sul</b>	1984/85	179,0	72,5	15.756,5	73,4	5.313,2	60,0	7.658,5	82,8
	1989/90	190,2	72,4	17.622,2	75,2	4.139,7	57,4	9.887,2	83,1
MG	1984/85	16,2	6,5	968,9	4,5	520,5	5,9	328,8	3,6
	1989/90	17,5	6,7	976,3	4,1	392,3	5,4	428,3	3,6
RJ	1984/85	10,9	4,4	733,9	3,4	433,2	4,9	220,5	2,4
	1989/90	5,6	2,1	741,1	3,1	400,4	5,5	249,8	2,1
SP	1984/85	125,9	50,9	12.325,1	57,4	4.105,9	46,4	6.027,4	65,1
	1989/90	137,8	52,5	13.610,3	58,1	3.031,9	42,0	7.757,5	65,2
PR	1984/85	10,4	4,2	776,7	3,6	141,8	1,6	465,6	5,0
	1989/90	11,7	4,4	1.086,6	4,6	178,0	2,5	666,3	5,6
Outros CS	1984/85	15,6	6,5	951,9	4,5	111,8	1,2	616,2	6,7
	1989/90	17,6	6,7	1.208,0	5,1	137,1	1,9	785,3	6,6
<b>BR</b>	1984/85	247,2	100	21.465,7	100	8.848,8	100	9.252,5	100
	1989/90	262,7	100	23.438,5	100	7.214,0	100	11.898,0	100

Fonte: IBGE, diversos anos; Alcopar, 2004.

#### 4.2.4. Consumo de álcool e participação do Complexo Sucroalcooleiro na Matriz Energética Brasileira

A Tabela 4.14 revela que o consumo de álcool etílico combustível (anidro + hidratado) no Brasil cresceu entre 1985 e 1989. Deste ano para 1990, houve queda, associada à estagnação da produção nacional de etanol e à importação de metanol. O consumo de álcool hidratado teve comportamento semelhante, também com queda entre 1989 e 1990.

**TABELA 4.14 – Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1985-1990.**

Ano	Álcool Anidro		Álcool Hidratado		Anidro + Hidratado	
	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*
1985	2.121,0	1.307	6.088,0	37.344	8.209,0	5.060
1986	2.442,0	1.505	8.397,0	51.507	10.839,0	6.681
1987	2.136,0	1.316	8.919,0	54.709	11.055,0	6.814
1988	1.966,0	1.211	9.760,0	59.868	11.726,0	7.228
1989	1.622,0	1.000	11.068,0	67.891	12.690,0	7.822
1990	1.218,0	751	10.212,0	62.641	11.430,0	7.045

Fonte: dados básicos de MME, 2000.

\*Base 100, ano de 1975.

Para o álcool anidro, observa-se queda de consumo já a partir do ano de 1986. Entre 1986 e 1988, essa queda esteve associada ao menor consumo de gasolina (vide Tabela 4.17). Em 1989 e 1990, o que ocorreu foi uma redução na participação do álcool anidro na mistura com a gasolina, conforme mostra a Tabela 4.15.

**TABELA 4.15 – Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1985-1990.**

Ano	Participação na Mistura (%)	Ano	Participação na Mistura (%)
1985	22	1988	21
1986	22	1989	16
1987	22	1990	11

Fonte: dados básicos do MME, 2.000.

Por muitos anos, havia se praticada no Brasil uma mistura de álcool anidro à gasolina acima de 20%. No final da década de 1980, esse valor caiu, atingindo 11%, em 1990. Isso decorria da tentativa de se compensar a produção insuficiente de álcool diante do consumo nacional, exigindo-se alteração no mix produtivo do complexo sucroalcooleiro, em favor do álcool hidratado. Este apresentava maiores dificuldades de ter seu consumo substituído, mesmo por que havia muitas dificuldades, à época, de importação do produto ou de um substituto, como o metanol. O álcool anidro, por sua vez, podia ser facilmente substituído pela “sobra” de gasolina disponível nas refinarias nacionais.

Os menores incentivos públicos para a produção e o consumo de álcool combustível tendiam a se refletir na menor procura por carros novos movidos a álcool. A crise de abastecimento do produto no final da década de 1980, decorrente dos baixos preços

pagos aos fornecedores de álcool combustível, reforçou fortemente aquela tendência. Foi necessária a importação do produto, o que não impediu que o mesmo viesse a faltar nos postos de abastecimento.

Observa-se, na Tabela 4.16, que a partir de 1987, a venda de carros a álcool sofreu uma abrupta queda, passando de um patamar de 90%, entre 1985 e 1987, para 12,4%, em 1990. Perdurando tal situação, a perspectiva que se visualizava era que também a participação dos carros a álcool na frota nacional acabasse por diminuir, o que acabou se confirmando na década de 1990.

**TABELA 4.16 – Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1985-1990.**

<b>Ano</b>	<b>Venda de Veículos a Álcool</b>	<b>Part. % na Venda Total de Veículos</b>	<b>Frota de Carros a Álcool Estimada</b>	<b>Part. % Frota Total Veículos</b>
1985	645.551	92,2	2.083.617	21,6
1986	697.049	88,6	2.759.476	30,3
1987	458.683	89,3	3.250.977	34,4
1988	566.482	83,3	3.693.083	40,2
1989	399.529	56,8	4.110.735	46,1
1990	81.996	12,4	4.220.390	48,3

Fonte: Anexo 6, OLALDE, 1993

Em termos de participação do álcool no consumo de combustíveis líquidos no Brasil, a Tabela 4.17 mostra que sua importância continuou crescendo até 1988, quando atingiu o valor de 28%. A partir daí, tendeu a ocorrer uma reversão na participação do álcool, para um valor de 25%, em 1990.

**TABELA 4.17 – Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em Milhões de Litros, 1985-1990.**

<b>Ano</b>	<b>Gasolina</b>	<b>Óleo Diesel</b>	<b>Álcool</b>	<b>Part. % Álcool</b>
1985	7.696	19.693	8.209	23
1986	8.685	21.731	10.839	26
1987	7.620	22.620	11.055	27
1988	7.400	23.360	11.726	28
1989	8.357	24.243	12.690	28
1990	9.516	23.936	11.430	25

Fonte: dados básicos de MME, 2000.

Os dados do Balanço Energético Nacional (MME, 2003) revelam que os produtos da cana-de-açúcar (bagaço e álcool) praticamente mantiveram sua participação na



oferta interna de energia no Brasil, passando de 13,6%, em 1985, para 13,4%, em 1990. Neste último ano, a participação de petróleo, gás natural e derivados foi de 43,7%, da lenha e carvão vegetal, de 20,1%, da energia hidráulica e eletricidade, de 14,1%, do carvão mineral e derivados, de 6,7% e, de outras fontes de 1,9%.

## **5. A GRADUAL DESREGULAMENTAÇÃO DO COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO – 1991 A 2002**

No período 1985-90, as relações entre empresários sucroalcooleiros e Governo Federal foram marcadas por conflitos, evidenciados, especialmente, em torno da política de fixação do preço do álcool etílico. Como já comentado, isso originou, inclusive, uma demanda judicial, pela qual os empresários reivindicavam uma indenização junto ao setor público, sob o argumento que o preço do álcool vinha sendo estabelecido, sistematicamente, abaixo de seu custo de produção.

O menor amparo público que, de fato, o complexo sucroalcooleiro experimentou desde 1985, ganhou novos contornos, a partir de 1990, quando aconteceram importantes mudanças institucionais que, de direito, foram configurando uma nova situação, em que deixaram de existir antigos órgãos públicos dedicados exclusivamente ao complexo, substituídos por outros, com menor abrangência. Ao mesmo tempo, foram se eliminando ou modificando políticas específicas a ele direcionadas. A desregulamentação formal sucroalcooleira teve seu início marcado pela extinção, em 1990, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e, como veremos, foi feita, ao longo dos anos noventa, gradativa e erraticamente, cercada de muita disputa e tensão, conduzindo a um resultado que, na realidade, caracteriza-se como uma nova regulamentação.

### **5.1. Reformas Liberais e a Política Macroeconômica**

A proposta de desregulamentação sucroalcooleira mostrou-se coerente com a adoção de políticas de corte neoliberal no Brasil, especialmente, a partir de 1990, com a posse do Presidente Collor de Mello. Com a intenção de se atingir a estabilidade monetária e controle da inflação, promoveram-se reformas tributárias e controles dos gastos públicos, procurando-se alcançar maior equilíbrio nas contas públicas. Realizou-se ampla abertura comercial, com diminuição de tarifas de importação e eliminação de controles cambiais. Garantiu-se liberdade ao movimento de capitais estrangeiros, eliminando-se entraves a sua

entrada e saída do Brasil. Houve desregulamentação de mercados de bens, serviços e do trabalho. Estabeleceram-se leis e normas visando dar maiores garantias aos investimentos estrangeiros e à propriedade intelectual. Com objetivos fiscais, de atração de capitais externos e de possibilitar aumento da produtividade econômica, implantou-se um profundo programa de privatizações e concessões do patrimônio público.

Todas essas mudanças condiziam com a proposta de se alterar o papel do Estado na economia. Sob a ótica neoliberal, o Estado interventor e planejador mostrava-se anacrônico e ineficiente. Sua importância e tamanho deveriam ser diminuídos e sua função modificada, especialmente, deixando de conduzir, muitas vezes diretamente, os investimentos produtivos e de infra-estrutura e passando a garantir um ambiente macroeconômico com estabilidade monetária (o combate à inflação tendeu a se tornar a prioridade máxima da política econômica) e normas jurídicas claras (o Estado deve ser regulador ao invés de interventor e empresário), para que os capitais privados se sentissem seguros e realizassem os investimentos necessários ao crescimento da economia<sup>39</sup>.

A política anterior, de substituição de importações, com seus estímulos à internalização da produção industrial, mantida protegida da concorrência internacional através de altas tarifas e outras barreiras à importação, foi sendo substituída por uma clara e célere política de abertura comercial. Já no final da década de 1980 observou-se uma redução das tarifas de importação, cuja média simples passou de 38,5%, em julho de 1988, para 31,6%, em setembro de 1989 (CYSNE, 1999).

No início dos anos 1990, a abertura comercial foi aprofundada, com a eliminação das principais barreiras não tarifárias<sup>40</sup> às importações e com o acentuamento da redução tarifária, cuja média simples passou de 30,0%, em setembro de 1990, para 11,2%,

---

<sup>39</sup> Além da crise fiscal do Estado brasileiro, a implantação do projeto neoliberal foi justificada pela idéia de que a globalização deixara poucos espaços a projetos nacionais e autárquicos de desenvolvimento. O capital financeiro alcançara grande mobilidade entre países e exigia que não se impusessem barreiras nacionais à sua circulação. O comércio internacional intra e entre firmas passara a predominar em relação ao comércio entre as nações. Devido ao progresso tecnológico e à concorrência global, as escalas produtivas aumentaram, com a ocorrência de inúmeras fusões, tornando economicamente inviáveis várias empresas nacionais, mesmo as de grande porte.

<sup>40</sup> “Desde logo (ano de 1990), as barreiras não tarifárias – consideradas por muitos como o principal instrumento de proteção – foram inteiramente eliminadas. Foi abolido o Anexo C, uma lista da qual faziam parte cerca de 1.300 produtos com importação proibida em razão da produção de similar nacional. Os regimes especiais de importação foram reduzidos ao drawback, à Zona Franca de Manaus e ao setor de tecnologia de informação”. (CARNEIRO, 2002:313)

em outubro de 1994. Daí até 1998 houve uma pequena reversão, com a tarifa média de importação atingindo 14,3%, em janeiro deste último ano (CYSNE, 1999)<sup>41</sup>. Esse fato, que não contradiz o sentido predominante da abertura comercial, esteve associado às pressões eficazes de alguns setores (automobilístico, de brinquedos etc.) para elevação de sua proteção tarifária, bem como serviu de relativa compensação à manutenção de uma sobrevalorização da moeda nacional, que resultou em déficits na Balança Comercial Brasileira, entre 1995 e 1998.

Outro fato que marcou a Política Comercial foi a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, pelo qual foi constituído o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), envolvendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Conseguiu-se eliminar grande parte das tarifas de comércio exterior vigentes entre os quatro países, com algumas exceções, entre elas a exportação de açúcar do Brasil para a Argentina. Estabeleceu-se uma política de Tarifa Externa Comum (TEC), também contemplando algumas exceções. Por outro lado, pouco ou nada se avançou na compatibilização das políticas macroeconômicas, verificando-se recorrentes conflitos, ao longo dos anos 1990, entre Brasil e Argentina em torno da política cambial.

A liberalização constituiu também o sentido predominante da política relativa ao movimento de capitais registrados no Balanço de Pagamentos. Baseado em estudo de Freitas e Prates, CARNEIRO (2003: 150) afirma que “do ponto de vista das saídas, todas as restrições sobre remessa de divisas por não residentes – juros, lucros, rendimentos, amortizações – foram removidas já no início da década (de 1990). Da ótica dos residentes criou-se através da CC-5<sup>42</sup> um importante canal para investimento no exterior e envio de divisas para fora do país com diversos fins, muitos dos quais ilícitos”. Também a criação dos Fundos de Investimento Estrangeiros (FIEs) proporcionou aos residentes a possibilidade de investirem no exterior em títulos da dívida soberana brasileira (CARNEIRO, 2002).

---

<sup>41</sup> Outros autores, como AVERBUG (1999) apresentam números pouco diferentes, mas com evolução semelhante.

<sup>42</sup> A Carta Circular n. 5 do Banco Central já existia desde 1969. Em 1992, através da Carta Circular n. 2.259, o Banco Central modificou seu conteúdo, proporcionando grande liberalidade ao movimento de capitais.

Quanto à entrada de capitais, ampliaram-se as possibilidades de captação de recursos externos pelos bancos e grandes empresas do Brasil. Os chamados repasses bancários (Operação 63), que eram restritos às indústrias, passaram a contemplar também, em um primeiro momento, o comércio e o serviço e, posteriormente, a agropecuária e o setor imobiliário. “Permitiu-se também a realização de operações de leasing para financiamento de automóveis pelas empresas de arrendamento mercantil, com recursos captados externamente”. (CARNEIRO, 2002:268) De forma semelhante, as empresas não financeiras nacionais aumentaram seu acesso direto a empréstimos junto ao mercado de capitais externos (Lei n. 4.131), especialmente através da emissão de títulos de renda variável.

Os investimentos de portfólio de não residentes, na década de 1990, em grande parte, se dirigiram ao mercado acionário brasileiro ou ocorreram através de contas CC-5, em que não se registra seu direcionamento e que, em muitos dos casos, dissimulavam repatriação de capitais de residentes disfarçados de não residentes. Ao longo da década, o Governo Brasileiro foi eliminando tratamento tributário mais oneroso aos investimentos externos. O processo de liberalização chegou ao fim com a Resolução n. 2.689 de 2000, com a qual os não residentes passaram a ter acesso às mesmas opções e em iguais condições de investimento financeiro dos residentes (CARNEIRO, 2002).

Os investimentos diretos estrangeiros foram atraídos pela abertura de novas oportunidades de negócios, originadas do processo de privatização, pela possibilidade de compra de empresas privadas nacionais abaladas pelas mudanças estruturais, pela queda da reserva de mercado na informática e da permissão para registro de patentes no setor bioquímico (fármacos). Além disso, “... tivemos em 1994, por meio de emenda constitucional, a equiparação da empresa estrangeira à empresa nacional que permitiu à primeira o acesso ao sistema de crédito público e a incentivos fiscais. Outras alterações substanciais ocorreram na legislação de remessa de lucros. Suprimiu-se a proibição de remessa de royalties por marcas e patentes. A tributação da remessa de lucros foi reformulada, substituindo-se o sistema de alíquotas crescentes e variáveis, em razão do valor enviado e cuja incidência mínima era de 25%, pela alíquota única de 15% sobre o total remetido”. (CARNEIRO, 2002:273)

As privatizações do patrimônio público constituíram uma importante marca das mudanças estruturais da década de 1990, com seu auge ocorrendo entre 1996 e 2000. No Governo José Sarney, já havia ocorrido 17 processos de desestatização, que resultaram em uma arrecadação de US\$ 549 milhões e em uma transferência de dívidas ao setor privado de US\$ 620 milhões. Sem se caracterizar como uma opção governamental de fato, as privatizações nesse período estiveram fortemente relacionadas com interesses do BNDES em sanear sua situação financeira, sendo que 11 das 17 estatais vendidas estavam sob controle desse banco de investimento (VELASCO JR., 1999)<sup>43</sup>.

O ambiente institucional ainda não era favorável às privatizações. “(...) a Constituição de 1988 era claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicação, petróleo e distribuição de gás e colocando barreiras à participação estrangeira em mineração e eletricidade”. (PINHEIRO, 1999:160)

No Governo Collor de Mello (1990-92) foi anunciada a priorização de ações que contribuíssem para aumento da eficiência e produtividade econômicas. Juntamente com a abertura comercial e com a significativa desregulamentação da economia doméstica, que levaram ao fim monopólios públicos nos setores de açúcar, álcool, café, trigo etc., as privatizações ganharam prioridade na agenda pública e aumentaram seu alcance. Essa opção ficou clara com o lançamento, em 1990, do Programa Nacional de Desestatização (PND), que permitia que empresas privadas utilizassem para a compra do patrimônio público títulos de dívidas vencidas das empresas estatais.

“Ao todo, foram privatizadas 33 empresas durante os governos Collor e Franco (1990-1994), com receitas totais de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas. A quase totalidade dessas empresas estava na indústria de transformação, com as receitas concentradas nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. As empresas selecionadas para a venda nessa fase da privatização tinham em comum o fato de pertencerem a setores relativamente competitivos

---

<sup>43</sup> CYSNE (1999) afirma que o marco jurídico para o início do processo de privatização foi o Decreto-Lei 86.125, de julho de 1981. O autor informa que as privatizações nos anos 1980 resultaram em baixo volume financeiro, ficaram restritas a pequenas empresas (com exceções, como a Aracruz Celulose) e trataram-se, no geral, de reprivatizações de empresas assumidas anteriormente pelo Governo, quando em estado falimentar.

ou para os quais o processo de liberalização comercial iria criar um ambiente de competição”. (PINHEIRO, 1999:164)

Em 1995, no primeiro no ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, as oportunidades de privatização ampliaram-se, com a aprovação de emendas constitucionais que acabaram com o monopólio público ou reserva de mercado nas áreas de petróleo, gás natural, jazidas minerais, potenciais hidráulicos e telecomunicações, permitindo que se avançasse nas privatizações em infra-estrutura (CYSNE, 1999). Ao mesmo tempo, seguindo a orientação do Governo Federal, governos estaduais também implantaram programas próprios de privatização. “Ao todo, as 80 privatizações do período 1995-1998 somaram US\$ 60,1 bilhões em receitas e permitiram a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas”. (PINHEIRO, 1999:164)

As privatizações desse período, além dos efeitos microeconômicos, assumiram papel de relevância na condução da política macroeconômica. Na área fiscal, contribuíram para abater a dívida pública, entre 1995-97, no equivalente a 2,1% do PIB<sup>44</sup>. “Além disso, os investimentos diretos estrangeiros associados à privatização em 1996-1998 foram equivalentes em média a 14,7% do déficit em conta corrente do país”. (PINHEIRO, 1999:167) O mesmo autor resume assim as privatizações acontecidas durante os anos noventa: “na década de 90, e até junho de 1999, o Brasil privatizou 119 empresas estatais, com geração de US\$ 70,3 bilhões em receita e a transferência para o setor privado de dívidas públicas no montante de US\$ 16,6 bilhões. Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo (...)”. (PINHEIRO, 1999:178, grifado na transcrição)

Os anos de 1999 e 2000 apresentam ainda altos valores obtidos através das privatizações, respectivamente, US\$ 8,8 bilhões e US\$ 7,1 bilhões. Houve queda nos anos seguintes, com a obtenção de US\$ 1,1 bilhão, em 2001, e US\$ 0,3 bilhão, em 2002 (LACERDA, 2004). Aparentemente, até por que as oportunidades de negócio haviam diminuído, esgotava-se um ciclo de privatizações no País.

---

<sup>44</sup> Entretanto, esse fato foi mais que compensado pela manutenção de valores altos dos juros básicos da economia e pela não obtenção de superávits primários, de forma que a dívida pública acabou crescendo no período.

As aberturas comercial e financeira da economia brasileira, as reformas constitucionais e o desenvolvimento do processo de privatização, associados ao movimento mundial de fusões e aquisições dos oligopólios internacionais, ensejaram uma mudança patrimonial nas empresas instaladas no Brasil, com crescimento do capital externo. “Nos anos 90, assistiu-se ao desmonte do antigo padrão de crescimento assentado no tripé empresa estatal-empresa multinacional-empresa nacional privada. A nova configuração da propriedade realça o peso da grande empresa estrangeira”. (CARNEIRO, 2002:340)<sup>45</sup>

Também se verificaram ganhos nos indicadores de produtividade. “Dados de Bonelli e Fonseca (1998) mostram que a produtividade total dos fatores, cuja elevação média anual na década de 1980 foi de 1,0%, teria passado a 2,1% em média, entre 1990 e 1997. Ainda segundo esses autores, a elevação da produtividade total dos fatores explicaria algo em torno de 75% do crescimento do produto ocorrido entre 1993 e 1997”. (CYSNE, 1999:63) O aumento de produtividade, associado ao baixo crescimento do PIB contribuiu para a elevação da taxa de desemprego na década de 1990.

Quanto à condução da política macroeconômica, aos moldes do que ocorrera em diversos momentos dos anos oitenta, no começo dos noventa o Governo Collor de Mello instituiu planos de estabilização na tentativa de controle do processo inflacionário. O mais ambicioso, denominado Plano Collor I, foi anunciado um dia após a posse do novo presidente, em 16 de março de 1990. A medida de maior impacto, com fortes efeitos fiscais e monetários, foi a retenção compulsória, pelo prazo de 18 meses e com remuneração do capital de 6% ao ano, além da correção monetária, de cerca de 67% dos haveres financeiros de over night, poupança e conta corrente (OLIVEIRA, 1991; REGO, 1991).

Tal medida contribuiu para uma sensível queda da dívida pública, especialmente do governo central, o que acrescido da reforma tributária, da elevação das tarifas públicas, do aumento da arrecadação – que passou de 23,7% para 29,6% do PIB, de 1989 para 1990 (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000) -, do corte de gastos públicos, especialmente incentivos fiscais, investimentos e funcionalismo, levou à obtenção de superávits primário e operacional em 1990.

---

<sup>45</sup> Vide, nesse sentido, LACERDA (1999) e LACERDA (Org., 2000).



Outras medidas de destaque do plano econômico foram a troca da moeda antiga, o cruzado novo, pelo cruzeiro e o estabelecimento de um congelamento geral de preços e salários.

O seu pequeno embasamento jurídico e as decorrentes contestações judiciais contribuíram para o enfraquecimento do Plano Collor I. Ao longo do tempo, conseguiu-se a liberação de grande parte dos recursos financeiros retidos, bem como se evitou o pagamento dos novos impostos. Na prática, o Plano Collor I não conseguiu, a não ser por alguns poucos meses, conter a inflação brasileira.

Como consequência, em 31 de janeiro de 1991, foi instituído o Plano Collor II, menos ambicioso que o primeiro e que, além de um novo congelamento de preços e salários, criava, em substituição ao overnight, o Fundo de Aplicação Financeira (FAF) para a rolagem da dívida pública. Sua duração foi ainda menor e em maio daquele ano, a equipe econômica era trocada e as medidas de caráter ortodoxo passaram a predominar, especialmente com adoção de Política Monetária restritiva. Após um processo de impeachment, o Governo Collor de Mello encerrou-se ao final de 1992, sem que a inflação brasileira tivesse arrefecido. A Tabela 5.1 mostra alguns indicadores macroeconômicos do Governo Collor de Mello.

**TABELA 5.1 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1990-92.**

Indicador	Ano		
	1990	1991	1992
Taxa de Crescimento do PIB	-5,1	1,2	-0,3
Índice de Inflação (IGP-DI)	1.476,7	480,2	1.157,8
Balança Comercial (US\$ bil.)	10,7	10,6	15,3
Balança de Serviços (US\$ bil.)	-15,4	-13,5	-11,3
Balança de Capitais (US\$ bil.)	-0,4	4,1	4,8
Balança Pagamentos (US\$ bil.)	-4,2	2,7	10,9
Reservas Internacionais (US\$ bil.)	10,0	9,4	23,8
Carga Tributária Bruta (% PIB)	29,6	24,4	25,0
Dívida Líquida Pública (% PIB)	38,5	35,3	35,7
Déficit Primário (% PIB)*	-4,6	-2,9	-2,3
Déficit Operacional (% PIB)*	-1,3	-0,3	2,2
Taxa Básica Anual de Juros Real	-4,9	3,6	34,1

\* Números negativos indicam superávits.

Fonte: Conjuntura Econômica, outubro 2001; GIAMBIAGI & ALÉM (2000); PINHEIRO e outros (1999).

Registre-se o crescimento econômico negativo em 1990 e 1992 e o baixo crescimento em 1991, acompanhado de inflação em patamares elevados. A novidade nas contas externas foi a recuperação, a partir de 1991, de saldos positivos no Balanço de Capitais<sup>46</sup>, o que contribuiu para que o país tivesse suas reservas internacionais aumentadas para US\$ 23,8 bilhões, em 1992. Praticou-se uma austera política fiscal, com obtenção de superávits primários nos três anos considerados e, operacional em 1990 e 91. A esse fato soma-se a depreciação da dívida pública decorrente do Plano Collor I, o que fez cair a sua participação no PIB, entre 1990 e 1992, mesmo que a carga tributária, após elevação momentânea em 1991, tenha diminuído em 1991 e 1992 e o crescimento do PIB tenha sido negativo. A taxa básica de juros teve seu valor real elevado, atingindo 34,1% ao ano, em 1992.

O controle da inflação brasileira veio a se efetivar com o Plano Real, de 1994. Nos sete anos anteriores (1987-1993), tinham-se implantados diversos planos de estabilização com resultados quase nulos, sendo que o PIB/capita havia diminuído e a inflação tendeu a passar dos quatro dígitos. Podem-se considerar como principais sustentáculos do Plano Real a situação fiscal favorável em 1993 e 1994, a desindexação de preços e rendas através da URV (Unidade Real de Valor), no primeiro semestre de 1994, e a manutenção do real valorizado perante o dólar (âncora cambial), entre 1994 e 1998. Além disso, neste período foi praticada uma Política Monetária de caráter restritivo.

Na Tabela 5.2 observa-se que a dívida pública vinha diminuindo em relação ao PIB, em 1993 e 1994. Em 1993 houve um pequeno crescimento da Carga Tributária Bruta, um crescimento expressivo do PIB, a taxa de juros básica foi mantida em patamar relativamente baixo e se praticou uma política fiscal contencionista, que resultou em superávits primários e operacionais. Isto, em grande parte, em decorrência das ações do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (nomeado em maio de 1993) “(...) que incluíam cortes profundos no orçamento federal para 1993, renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, reorganização do relacionamento contábil

---

<sup>46</sup> No período 1985-90, o saldo do Balanço de Capitais foi sistematicamente negativo, em decorrência das amortizações da dívida externa. A partir de 1991 e nos anos seguintes seu saldo vai ser positivo, com a entrada líquida de capitais de portfólio e de investimentos diretos (BAUMANN, 1999).

entre Banco Central e o Tesouro Nacional e renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros”. (BACHA, 1998:14)

**TABELA 5.2 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1993-98.**

Indicador	Ano					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Taxa de Crescimento PIB	4,4	5,9	4,2	2,7	3,3	0,2
Taxa de Inflação (IGP-DI)	2.708,2	1.093,9	14,8	9,3	7,5	1,7
Balança Comercial (US\$ bil.)	12,9	10,4	-3,2	-5,6	-8,4	-6,5
Balança de Serviços (US\$ bil.)	-15,6	-14,7	-18,6	-20,4	-25,9	-28,3
Balança de Capitais (US\$ bil.)	12,5	14,3	29,4	34,0	25,8	29,7
Bal. de Pagamentos (US\$ bil.)	11,9	12,9	13,5	8,7	-7,9	-8,0
Res. Internacionais (US\$ bil.)	25,9	36,5	50,5	59,0	51,4	43,6
Carga Tributária Bruta (% PIB)	25,3	27,9	28,0	28,6	28,9	28,9
Dív. Líquida Pública (% PIB)	32,2	26,0	27,3	30,9	31,0	38,1
Déficit Primário (% PIB)*	-2,7	-5,1	-0,4	0,1	0,9	0,0
Déficit Operacional (% PIB)*	-0,3	-1,3	4,9	3,8	4,3	7,5
Taxa Bás. Anual de Juros Real	7,1	24,4	33,1	16,6	16,4	26,5

\* Números negativos indicam superávit.

Fonte: Conjuntura Econômica, outubro 2001; GIAMBIAGI & ALÉM (2000); PINHEIRO e outros (1999).

Em 1994, embora a taxa básica de juros tenha se elevado, significativamente, os resultados fiscais se beneficiaram do crescimento de 5,9% do PIB e da elevação da carga tributária em valor equivalente a 2,6% do PIB. Conseguiu-se aprovar, em fevereiro de 1994, a Lei que criava o Fundo Social de Emergência - FSE (mais tarde Fundo de Estabilidade Fiscal – FEF), com a qual a União desobrigava 20% de suas receitas tributárias dos repasses constitucionais automáticos para estados e municípios. Obtiveram-se um superávit primário igual a 5,1% do PIB e um superávit operacional de 1,3% do PIB.

Em 1º. de março de 1994 foi implantada a URV, com valor de CR\$ 647,50 (cruzeiros reais), que era a cotação do dólar naquele momento. A URV foi indexada diariamente à inflação e a intenção era que os preços e rendas (salários, inclusive) fossem se convertendo naturalmente nessa nova unidade monetária, sem que perdessem seu valor real. Enquanto isso, a moeda antiga, o Cruzeiro Real, ia se depreciando, perdendo valor. A convivência temporária de duas moedas substituiu o congelamento de preços e salários praticado em planos anteriores e tinha como objetivo reduzir ao máximo a memória

inflacionária. Adicionalmente, procurou-se eliminar qualquer mecanismo institucional de indexação de preços e rendas.

Após quatro meses, em 1º. de julho de 1994, a URV foi substituída pela nova moeda, o Real, e se extinguiu a moeda antiga, o Cruzeiro Real. Na época, usou-se a seguinte paridade, R\$ 1,00 igual a CR\$ 2.750,00 e igual a US\$ 1,00, o que embutia um sobrevalorização do Real em relação ao dólar de cerca de 30%. Até o final de 1998 exerceu-se uma ativa política cambial, com o Real mantendo-se praticamente fixo (se descontados os ajustes inflacionários) e sobre-valorizado, contribuindo para o aumento das importações e para o controle dos preços internos das mercadorias, especialmente aquelas comercializadas internacionalmente.

A sobrevalorização do Real implicou em uma reversão do saldo da Balança Comercial, conforme mostra a Tabela 5.2. Altamente positiva desde 1983, ela passou a ser crescentemente negativa, a partir de 1995. A Balança de Serviços, por sua vez, teve seu déficit muito ampliado, de 1995 em diante, em decorrência, especialmente, do crescimento do saldo negativo em viagens internacionais, transportes e remessa de lucros e dividendos.

Como compensação, observaram-se saldos fortemente positivos na Balança de Capitais, garantindo que até 1996, o Balanço de Pagamentos mostrasse-se superavitário e crescessem as Reservas Internacionais do país. Grande parte disso deveu-se a fatores externos, como “(...) a reversão da política de juros altos americanos, da securitização dos empréstimos da dívida externa e de uma impressionante expansão da liquidez internacional, que acabou procurando ganhos excepcionais nos mercados emergentes do mundo inteiro”. (SAYAD, 1998:79)

Fatores internos também contribuíram para a entrada de capitais, com destaque para o processo de abertura financeira e os movimentos de desnacionalização de empresas privadas brasileiras e de privatização, o que serviu de atrativo aos investimentos diretos estrangeiros. Adicionalmente, mantiveram-se os juros básicos em valores elevados, atraindo capital de portfólio ou especulativo. Os juros altos serviram também para enxugar o excesso de liquidez dos reais resultantes da entrada e troca de moedas internacionais, particularmente, o dólar, bem como foram utilizados para conter a elevação da demanda agregada, consequência do aumento real dos salários resultante da queda da inflação.

A Política Fiscal, no primeiro mandato FHC, foi praticamente neutra, registrando-se pequenos déficits ou superávits primários (vide Tabela 5.2). A receita tributária cresceu um pouco, mas a prática de juros elevados fez com que aumentassem tanto o déficit operacional, para 7,5% do PIB, em 1998, como a dívida pública, que chegou próxima a 40% do PIB, nesse mesmo ano.

Os juros altos e o desestímulo à exportação de mercadorias influenciaram negativamente nos gastos com bens duráveis e nos investimentos produtivos. O crescimento do PIB, relativamente alto no triênio 1993-95, retraiu-se no triênio seguinte, de 1996-98, praticamente estagnando-se em 1998. Por sua vez, a inflação apresentou uma trajetória claramente decrescente, chegando próximo a zero em 1998.

O acúmulo de uma situação fiscal desfavorável com a dependência excessiva da entrada de capitais para fechamento das contas externas provocava desconfiança sobre a continuidade da política econômica, especialmente a manutenção da sobrevalorização do Real, e sujeitava a Economia Brasileira a ataques especulativos e fuga de capitais externos. Até o final de 1998, a resposta das autoridades econômicas era a de aumentar ainda mais a taxa de juros, que chegou a ser fixada em 45% ao ano em alguns momentos.

Finalmente, no início de 1999, após mais uma fuga maciça de capitais de curto prazo e grande diminuição das reservas internacionais, ocorreram mudanças significativas na política econômica brasileira. O Real foi desvalorizado em cerca de 53% e o câmbio passou a ser flutuante e não mais fixo. Procurava-se recuperar, ao longo do tempo, saldos positivos na Balança Comercial. Para as necessidades imediatas do Balanço de Pagamentos, obteve-se uma promessa de empréstimo de US\$ 41,5 bilhões junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

A Política Fiscal passou a ser claramente restritiva, com obtenção de superávits primários que tenderam a se igualar a 4% do PIB, conforme Tabela 5.3. Apesar disso e do crescimento da carga tributária bruta, a dívida líquida pública continuou a crescer, atingindo 56,9% do PIB no final de 2002<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Para VELLOSO (2003), o crescimento da dívida entre 1999 e 2002 não se deveu tanto à taxa SELIC, com valor médio real de 10,6% ao ano, diferente do ocorrido entre 1995 e 1998, quando seu valor médio real foi

**TABELA 5.3 – Indicadores Selecionados da Economia Brasileira, 1999-2002.**

Indicador	Ano			
	1999	2000	2001	2002
Taxa de Crescimento PIB	0,8	4,4	1,3	1,9
Taxa de Inflação (IGP-DI)	20,0	9,8	10,4	26,4
Balança Comercial (US\$ bil.)	-1,3	-0,8	2,6	13,1
Balança de Serviços (US\$ bil.)	-25,8	-25,0	-27,5	-23,2
Balança de Capitais (US\$ bil.)	17,3	19,3	27,1	8,9
Balança de Pagamentos (US\$ bil.)	-7,8	-2,3	3,3	0,3
Reservas Internacionais (US\$ bil.)	36,3	33,0	35,9	37,8
Carga Tributária Bruta (% PIB)	29,5	29,9	31,6	33,3
Dívida Líquida Pública (% PIB)	49,1	49,3	51,6	56,9
Déficit Primário (% PIB)*	-3,3	-3,5	-3,7	-4,0
Déficit Operacional (% PIB)*	3,9	1,1	1,4	0,4
Taxa Básica Anual de Juros Real	11,1	9,8	11,3	10,5

\* Números negativos indicam superávit.

Fonte: Conjuntura Econômica, outubro 2004; CARNEIRO (2003); SCHWARTSMAN (2003).

Logo após a desvalorização do Real, no início de 1999, temendo-se a volta da inflação, a taxa básica de juros foi elevada para 45% ao ano. Com o tempo essa preocupação se mostrou excessiva e os juros puderam ser rebaixados, mas ainda para valores consideravelmente altos. Em julho de 1999, o Brasil adotou o regime de metas de inflação (medida através do IPCA), fixada em 8,0% para 1999, 6,0% para 2000, 4,0% para 2001 e 3,5% para 2002. A Política Monetária, mais especificamente a taxa básica de juros, assumiu o papel preponderante para o controle da inflação.

Somente em 2001, o Brasil recuperou o saldo positivo na Balança Comercial. Com isso, neste ano e no seguinte, o Balanço de Pagamentos voltou a ser superavitário e as Reservas Internacionais tornaram a crescer.

O crescimento do PIB, com exceção de 2000, foi muito pequeno. Além das rígidas políticas fiscal e monetária, isso se deveu ao problema constatado no fornecimento de energia elétrica, obrigando a se estabelecer seu racionamento no início de 2001. Em 2001 e 2002 a inflação superou a meta prevista e apresentava tendência de crescimento.

---

de 22,4% ao ano. O crescimento da dívida no período mais recente foi muito afetado pela grande desvalorização cambial, já que cerca de 50% dos títulos de dívida pública estavam atrelados ao câmbio.

Neste ponto, julga-se conveniente repassar algumas questões fiscais de todo o período 1990-2002. Descartando-se o ano de 1990, com suas receitas extraordinárias do Plano Collor I, houve uma constante elevação da Carga Tributária Bruta no Brasil, que passou de 24,4% do PIB, em 1991, para 33,3% do PIB, em 2002, o que poderia garantir maior capacidade do Governo em implantar políticas públicas. Já a Dívida Líquida Pública, embora tenha diminuído de 38,5% do PIB, em 1990, para 26,0%, em 1994, a partir daí passou a crescer até atingir 56,9% do PIB, em 2002<sup>48</sup>. Com exceção dos anos 1995-98, nos demais se praticou uma austera Política Fiscal, com superávits primários normalmente ultrapassando 3% do PIB. Esses fatos limitaram a intervenção governamental na execução de políticas, já que sua ação esteve muito vinculada à amortização dos encargos financeiros da dívida pública.

Em suma, as reformas liberais não levaram a uma diminuição da participação do Estado na economia, quando se considera especificamente o volume de arrecadação de impostos. Apesar disso, a condução da política macroeconômica limitou a intervenção pública na área social e no fomento de atividades econômicas, em decorrência do crescimento do valor e dos encargos anuais da dívida pública.

O exercício do controle fiscal foi feito diretamente pelo Governo Federal sobre seu orçamento e os das estatais federais. Adicionalmente, adotaram-se políticas que obrigaram os demais entes federados a ajustarem sua situação fiscal. Tal fato se verificou, por exemplo, no momento de renegociação das dívidas estaduais junto à União, em que se forçou a venda de bancos públicos estaduais e se impuseram condições financeiras extremamente duras. Também foi observado, quando da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 1999, limitando o endividamento e o déficit públicos de estados e municípios.

Há outro fato que deve ser levado em conta, relacionado com a natureza das despesas não financeiras do Governo Federal. VELLOSO (2003) mostra que, em 1987, os

---

<sup>48</sup> As privatizações contribuíram para diminuir o tamanho da dívida pública, enquanto o reconhecimento dos chamados “esqueletos” a aumentava. Entretanto, seus efeitos foram significativamente menores do que aqueles causados pela manutenção de taxas básicas de juros em patamares elevados e da desvalorização cambial, que podem ser considerados decisivos para o grande crescimento da Dívida Líquida Pública, a partir de 1994 (SCHWARTSMAN, 2003).

gastos por ele considerados como incompressíveis (Previdência, Assistência Social, Saúde e Pessoal Ativo) representavam 49,3% das despesas não financeiras (equivalente a 12,2% do PIB) do Governo Federal, saltando para 82,5% das despesas não financeiras (equivalente a 15,0% do PIB), em 2002<sup>49</sup>. Já o gasto “Outros Custeios e Capital etc.”, que engloba investimentos, gastos de manutenção e programas continuados de outros ministérios, que não os da Previdência, da Saúde de parte do Trabalho, passou de 50,7% das despesas não financeiras (12,6% do PIB), em 1987, para 17,4% das despesas não financeiras (3,2% do PIB), em 2002.

Os números revelam que os gastos considerados incompressíveis cresceram muito em relação às despesas públicas não financeiras, mas não em relação ao PIB. Isso leva a concluir que o que realmente limitou os outros gastos públicos (investimentos, inclusive) foi a pequena margem de manobra que o crescimento das despesas financeiras impôs ao total de despesa pública e não o aumento das chamadas despesas obrigatórias.

## **5.2. Reformas Liberais e a Agropecuária Brasileira**

Os ventos liberais haviam atingido a Política Agrícola Brasileira desde 1980. Como já visto anteriormente, naquele momento, em que estourava a crise da dívida externa e do Balanço de Pagamentos, com suas implicações fiscais e monetárias, a concessão de créditos agrícolas fartos, baratos e, em grande parte, dependentes dos recursos do orçamento federal, foi questionada como um dos principais causadores do déficit público e da disparada inflacionária. A trajetória seguida ao longo da década de 1980, com exceção do período 1985-87, foi de diminuição dos recursos públicos destinados ao crédito rural e eliminação gradativa de seu subsídio. O aumento da importância da Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) somente em parte compensou a diminuição do crédito rural, de forma que o balanço da Política Agrícola, naquela década, foi negativo para a agricultura do País.

---

<sup>49</sup> A participação das despesas com Pessoal Ativo praticamente não se alterou, passando de 16,2%, em 1987, para 15,6%, em 2002.



As reformas que ocorreram na virada das décadas de 1980 e 1990, e se aprofundaram nesta última, reforçaram e deram alcance mais amplo à trajetória liberalizante, somando-se à continuidade da redução dos recursos públicos repassados à agricultura, durante os anos noventa. Para DIAS & AMARAL (1999:230) “as reformas mais relevantes para a agricultura se concentraram no período de 1987 e 1992. Foram três os grupos mais importantes de reformas: 1) as reformas destinadas a eliminar barreiras ao comércio exterior; 2) as destinadas a estabilizar os preços domésticos; e, 3) as institucionais destinadas a desativar os monopólios estatais da agricultura”. HELFAND & REZENDE (2001) acrescentam a esse grupo, as reformas na política de crédito rural.

Alguns autores consideram que, a partir de 1995, o Governo Federal, sem alterar o rumo geral de liberalização e afetado por pressões originadas do movimento social, tendeu a direcionar parte de seus recursos para a agricultura familiar, dadas suas dificuldades em acompanhar as mudanças liberais. “O Estado passaria a privilegiar a criação de condições gerais e de incentivos macroeconômicos adequados para o crescimento da produção agropecuária e concentraria seus recursos na promoção e fortalecimento da agricultura familiar, inclusive através da reforma agrária. Muitas das funções tradicionais da política agrícola, entre as quais o financiamento, estabilização de preços, manutenção de estoques etc. seriam desempenhadas pelo próprio setor privado, utilizando para tanto instrumentos de mercado”. (BUAINAIN, 1999:242)<sup>50</sup>

Assim como para o setor industrial, as mudanças na Política Comercial visavam expor mais a produção doméstica agropecuária à concorrência internacional, com seus efeitos previsíveis em termos de produção e produtividade. Contudo, é importante perceber que as reformas comerciais serviram, adicionalmente, para combater o viés anti-exportador que a política anterior impunha à parcela considerável da agricultura brasileira.

---

<sup>50</sup> GASQUES & CONCEIÇÃO (2001b) expressam a mesma opinião, afirmando que o Estado assumiu um papel mais regulatório, procurando estimular o desenvolvimento de instrumentos modernos de mercado, que permitissem, por exemplo, a captação de recursos internos e externos privados para financiamento da agricultura, ou que garantissem os preços para os produtos agropecuários através da emissão de títulos privados, ou ainda que desonerassem o setor público do carregamento de estoques físicos de produtos agrícolas. Concomitantemente, houve a “instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, dada a constatação de que uma parcela substancial de produtores rurais poderia ficar excluída dos novos mecanismos de financiamento que estão sendo criados”. (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2001b:114)

Produtos como o café, por exemplo, por muitos anos tiveram suas exportações altamente taxadas, com parcela dos recursos assim obtidos sendo direcionada ao esforço nacional de industrialização. Outros produtos agropecuários, como a soja e cereais, tinham suas exportações controladas, às vezes bloqueadas, com o intuito de garantir o suprimento de matérias-primas às agroindústrias ou se evitar a carestia de gêneros de primeira necessidade. O Governo Federal mantinha uma forte presença institucional no comércio internacional de produtos agropecuários, com o exercício de monopólio público na exportação de açúcar, por exemplo, ou com ação direta na importação de grãos.

Como assinalam DIAS & AMARAL (1999), em 1990 foram eliminados os impostos e o sistema de quotas e de licenças prévias nas exportações de produtos agrícolas. No ano seguinte, foi eliminada a necessidade de licença prévia para exportação de álcool e açúcar, sendo que anteriormente o Governo Federal já tinha aberto mão do monopólio de exportação de açúcar. Finalmente, em 1996, aprovou-se uma legislação eximindo os produtos primários e semi-manufaturados exportados do recolhimento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja alíquota estava na casa dos 13% (HELFAND & REZENDE, 2001).

“Nas importações (agropecuárias), a principal reforma é a tarifária, que começa em 1988. Em 1990, são removidas todas as restrições quantitativas nas importações. Em 1991, é anunciado um cronograma gradual de redução na tarifa tanto na tarifa média como na dispersão. De acordo com o cronograma de reforma estabelecido, a estrutura tarifária deveria apresentar ao fim do programa apenas 9 categorias de produtor, com tarifa modal de 20%, tarifa média de 14,2% e tarifa máxima de 35%. Essa estrutura pretendida pelos reformadores contrastava, de modo flagrante, com a estrutura anterior, que apresentava uma tarifa modal de 40%, média de 32,2% e máxima de 105%”. (DIAS & AMARAL, 1999:231)

Houve benefícios para o setor agrícola em decorrência da redução das tarifas de importação de insumos químicos e de máquinas e equipamentos, não só pelas novas possibilidades de importação de tecnologia que se abriram, mas, especialmente, pelo barateamento dos preços desses produtos fornecidos pelas indústrias instaladas no País. GASQUES (2001b) demonstra que a relação de trocas, expressa pela relação entre o índice

agregado de preços recebidos pelos produtores agrícolas e o índice agregado de preços pagos pelos insumos adquiridos, apresentou crescimento a partir de 1989 e, entre 1996 e 2001, estabilizou-se em patamar superior ao constatado no final dos anos oitenta<sup>51</sup>. A abertura comercial, mais especificamente o barateamento dos insumos industriais, é uma das prováveis causas para esse acontecimento.

HELFAND & REZENDE (2001) descrevem o processo de desregulamentação de algumas cadeias da agricultura brasileira. A triticultura tinha seu mercado altamente regulamentado desde 1967, com os objetivos de se conseguir a auto-suficiência nacional e de se controlar os preços internos. Agências governamentais fixavam os diversos preços da cadeia, concediam subsídios a agricultores, moinhos e consumidores e detinham o monopólio de importações. O comprometimento fiscal que ocasionava tal política fez com ela começasse a ser desfeita, a partir de 1987, ocasionando que a taxa nominal de proteção do trigo caísse de 100%, em 1986, para 15%, em 1989. De 1990 em diante, o Governo deixou de fixar preços para a cadeia tritícola e afastou-se de suas importações.

Algo semelhante ocorreu na cadeia sucroalcooleira, embora em um ritmo mais lento. GASQUES (2001) informa que, em 1987, o Governo Federal gastou, em valores atualizados para 1999, R\$ 2,7 bilhões para a “Cobertura de Diferença na Comercialização de Trigo e Triticale” e R\$ 1,2 bilhão na “Política de Preços Nacional de Equalização do Açúcar e do Alcool”, o que representou 46,9% do gasto com as principais

---

<sup>51</sup> HELFAND & REZENDE (2001) afirmam que o índice de preços relativos (relação de trocas), após 1996, era cerca de 25% maior do que o constatado antes de 1992. “A principal razão do aumento do índice de preços relativos agrícolas nesse sub-período está relacionada à velocidade com que caíram os preços pagos. Da primeira metade de 1992 até a segunda metade de 1994, os preços reais de fertilizantes, pesticidas e serviços de trator caíram mais de 30%, enquanto os preços de sementes, combustível e mão-de-obra caíram entre 5 e 10%. O efeito combinado dessas alterações foi duplo. Primeiro, a alta dos preços relativos agrícolas deve ter contribuído para aumentar a rentabilidade das atividades agrícolas. Segundo, a redução nos preços relativos de insumos comercializáveis deve ter criado fortes incentivos para aumentar sua utilização”. (HELFAND & REZENDE, 2001:288) Já DIAS & AMARAL (1999:246) afirmam que “a partir de 1987, período mais característico da abertura, os preços recebidos pelos agricultores cresceram cerca de 30% em relação aos preços pagos pelos agricultores. (...). O crescimento da relação de trocas poderia ter sido bem maior não fosse a perda experimentada pelo setor da pecuária. Enquanto o setor de lavouras experimentou um crescimento de 46% na relação de trocas entre 1987 e 1998, o setor de pecuária perdeu perto de 3%. Tanto o setor lavouras quanto o de pecuária experimentaram crescimento na relação de trocas entre 1987 e 1994 quando atingiram, respectivamente, os picos de 49% e 27%. A partir desse ano se observa queda na relação de trocas, com recuperação no setor de lavouras apenas a partir de 1997”.

políticas agrícolas no ano. Nos anos seguintes, as despesas com trigo não foram mais registradas e com os produtos da cana-de-açúcar alcançaram o valor de R\$ 1,1 bilhão, em 1988 e R\$ 0,4 bilhão, em 1989, sendo suspensas a partir de então.

Na cafeicultura, cobrava-se uma cota de contribuição nas exportações, que, juntamente com outros impostos, chegou a representar 50% do preço FOB na década de 1970 e início de 1980. Parte dessa cota de contribuição financiava o Instituto Brasileiro do Café (IBC), que gerenciava uma política de preços mínimos e de estoques reguladores de café. O Governo Federal controlava as exportações do produto, procurando sustentar o Acordo Internacional do Café. “A queda dos preços do café na segunda metade da década de 1980 e no início de 1990 causou a retirada gradual dos impostos sobre as exportações. O Governo Collor, em 1990, extinguiu o IBC e a sua política de preços mínimos, como parte das reformas que visavam à liberalização do comércio exterior e à desregulamentação do mercado doméstico. Isso coincidiu com o fim do Acordo Internacional do Café e gerou uma desestruturação no setor cafeeiro que durou um longo período”. (HELFAND & REZENDE, 2001:260)

Outra cadeia, em que se verificava regulamentação específica, era a leiteira, em que a ação pública se fazia presente na fixação do preço do leite para produtores e consumidores. Tal ação, aos moldes do ocorrido nos outros complexos agroindustriais, foi suspensa no início da década de 1990.

Com valores atualizados para 1999, GASQUES & CONCEIÇÃO (2001) apresentam a evolução do volume de recursos aplicados em crédito rural no Brasil, entre 1969 e 1999. Saindo de um patamar de R\$ 12,7 bilhões, em 1969, o programa atingiu seu pico, com a aplicação de R\$ 63,9 bilhões, em 1979. Daí em diante, a tendência foi de decréscimo, chegando-se ao volume de R\$ 25,5 bilhões, em 1989. No quadriênio 1990/93, sem maiores flutuações, os recursos destinados ao crédito rural, em média, foram de R\$ 15,2 bilhões ao ano. Houve um pico, em 1994, ano de eleição e de remonetização da economia decorrente do controle da inflação, com o crédito rural somando R\$ 20,7 bilhões. No quinquênio seguinte, 1995/99, o menor valor aplicado foi observado em 1996, na casa dos R\$ 7,9 bilhões, o maior valor ocorreu em 1998, R\$ 12,4 bilhões, e a média de aplicação

foi de apenas R\$ 10,1 bilhões ao ano, abaixo do que fora constatado no início do programa, no distante ano de 1969.

A participação dos Recursos do Tesouro praticamente desapareceu no volume de crédito rural, na década de 1990. Em 1999, seu valor foi de 0,11% e, em 2000, de 0,02%<sup>52</sup> (GASQUES, 2001b). O Governo Federal abria mão de sua participação direta nos recursos destinados ao crédito rural, limitando-se a bancar, quando julgada necessária, a equalização das taxas de juros, ou seja, a diferença entre a taxa de captação e de aplicação dos recursos, sendo que essa última tendeu a ser positiva em quase toda a década de 1990.

No quadriênio 1997/2000, a principal fonte para o crédito rural, foram os Recursos Obrigatórios, que representaram entre 40,7% e 54,6% dos recursos do programa. Têm origem, essencialmente, na aplicação compulsória de 25%<sup>53</sup> dos depósitos à vista, que os bancos comerciais devem fazer em crédito rural. Outras fontes importantes foram a Poupança Rural, que contribuiu entre 8,4% e 19,5%, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), base do PRONAF, cuja contribuição esteve entre 8,7% e 18,4%. Na casa dos 5% de participação, podem ser citados os Recursos Livres, os Fundos Constitucionais (ambos vigorando a partir de 1989), o FUNCAFÉ e os Recursos do BNDES/FINAME, registrados a partir de 1997.

Pode-se chamar a atenção para o fato de que nessas fontes há uma forte presença de bancos públicos, como o Banco do Brasil na Poupança Rural e do BNDES no BNDES/FINAME, ou que decorrem de normas constitucionais, como o FAT e os Fundos Constitucionais, ou de legislação ordinária, como o FUNCAFÉ. As fontes que dependiam de mecanismos modernos de mercado para captação de recursos destinados ao financiamento rural acabaram não se viabilizando. Os Fundos de Commodities (em que são contabilizadas as Cédulas do Produtor Rural – CPRs) não ultrapassaram 0,1% do volume de crédito concedido e os Recursos Externos – 63 Rural (ou Caipira), depois de seu início com 2,9% de participação, em 1998, caiu para 1,2%, em 2000. Na verdade, a diminuição da

---

<sup>52</sup> Fugindo do padrão do trabalho, nesse caso usaram-se duas casas após a vírgula, senão seria constatada uma participação nula do Governo Federal.

<sup>53</sup> Ao longo dos anos noventa esse valor variou, com seu mínimo sendo fixado em 19%, em 1994. O valor mais comum, contudo, foram os 25%.

presença do Governo não foi contrabalançada pelo aumento dos créditos de fontes privadas, resultando em diminuição do volume total de crédito rural.

Outro comentário diz respeito à informalidade que atinge parte do sistema de crédito rural no Brasil. Estimativas (certamente, muito imprecisas) indicam que, em 2000, as chamadas “CPRs de gaveta” movimentaram cerca de R\$ 4 bilhões, mais de 10 vezes o volume de CPR registrado junto ao Banco Central (LEITE, 2001). Desenvolveram-se esquemas como o da “soja verde”, em que as agroindústrias antecipam o pagamento da produção de seus fornecedores agrícolas, garantindo capital de custeio. Ou a entrega antecipada de insumos químicos para pagamento posterior à safra (BELIK & PAULILLO, 2001).

Com relação à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), na primeira metade dos anos noventa, observou-se que a mesma perdeu credibilidade, com os recursos disponibilizados pelo Governo sendo insuficientes para atender a demanda dos agricultores (BUAINAIN, 1999). Após 1995, constataram-se mudanças com a intenção de adaptar a política a uma situação de restrição fiscal e de abertura comercial (REZENDE, 2001; VILLA VERDE, 2001). Procurava-se evitar o acúmulo de estoques públicos e menor dispêndio governamental na aquisição dos produtos, cujos preços passaram a ser referenciados mais fortemente ao mercado internacional. Antigos instrumentos, como a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF) foram substituídos por novos, como o Contrato de Opção e o Programa de Escoamento do Produto (PEP). “Os novos instrumentos criados a partir de 1996, (...), dão ao governo a possibilidade de interferir na comercialização da safra, sem se obrigar a carregar estoques. Além disso, esses dois instrumentos tomam como referência o preço de paridade, entendido como o preço do produto importado posto na região consumidora, o que permite um alinhamento entre o preço fixado pela PGPM e o preço vigente no mercado internacional”. (VILLA VERDE, 2001:335)

Os gastos públicos com EGF despencaram de R\$ 1.486,7 milhões, em 1995, para R\$ 9,8 milhões, em 1999. Já os gastos com AGF passaram de R\$ 1.739,8 milhões, em 1995, para R\$ 747,3 milhões, em 1999. Os estoques públicos, disponíveis em 1999,

representavam, respectivamente, tão somente 4,0%, 1,7% e 1,5% do consumo anual de arroz, feijão e milho (VILLA VERDE, 2001).

Pode-se também avaliar a execução da Política Agrícola pela análise do total e da composição de gastos dirigidos ao setor agropecuário, inscritos no Orçamento Geral da União na Função Agricultura. GASQUES (2001) mostra que no quinquênio 1985-89, os gastos com a Função Agricultura, atualizados para 1999, somaram R\$ 51,6 bilhões<sup>54</sup>, representando 5,6% do dispêndio total da União. Entre 1990-94, a Função Agricultura registrou um dispêndio de R\$ 46,3 bilhões, 2,4% do total. No quinquênio 1995-99 constatou-se nova queda, com gastos na Função Agricultura de R\$ 44,7 bilhões, 2,1% do total de dispêndios da União.

Grande parte dessa diminuição dos gastos na Função Agricultura está relacionada com a menor participação pública no crédito rural e nos preços mínimos, já comentada anteriormente. Outro programa que registrou cortes consideráveis foi a Promoção e Extensão Rural, cujos dispêndios, entre 1985-89, foram de R\$ 5,2 bilhões, ou 10,2% da Função Agricultura, passando, entre 1995-99, para R\$ 2,5 bilhões, 5,5% da Função Agricultura. Isso devido à diminuição dos gastos com o Programa de Seguro Agropecuário (PROAGRO) e de Extensão Rural em decorrência da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1990.

Entre os programas que registraram aumento de gastos, merece destaque a Organização Agrária, que se destina à realização da Reforma Agrária, que passou de R\$ 3,3 bilhões (6,4% da Função Agricultura), entre 1985-89, para R\$ 7,6 bilhões ou 17,0% da Função Agricultura, entre 1995-99.

Em 1995, a Resolução n. 2.191 instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Nos anos seguintes, os gastos registrados com a equalização das taxas de juros dessa política foram: R\$ 6,0 milhões, em 1996, R\$ 73,8

---

<sup>54</sup> Há uma subestimativa nesse valor. Até 1987, alguns gastos direcionados à agricultura eram inscritos no Orçamento Monetário e não no Orçamento Fiscal. Eram os casos do Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PROASAL), Conta Trigo, Estoques Reguladores, Política de Garantia de Preços Mínimos e outros. De 1985-87, esses programas apresentaram gastos de R\$ 37,9 bilhões, que, se considerados, elevariam o dispêndio na Função Agricultura para R\$ 89,5 bilhões (GASQUES, 2001).

milhões, em 1997, R\$ 190,8 milhões, em 1998 e, R\$ 287,7 milhões, em 1999 (GASQUES, 2001).

Ainda que em caráter bastante genérico e tentativo, finaliza-se essa seção, confrontado a evolução de algumas políticas e indicadores macroeconômicos, a abertura comercial e as mudanças na política agrícola com o desempenho observado na agropecuária brasileira, pós 1990.

Na Macroeconomia, a prática de rígidas políticas fiscal e monetária tendeu a afetar negativamente o desempenho dos setores econômicos. A manutenção do câmbio sobrevalorizado, especialmente entre 1994 e 1998, prejudicou as exportações e expôs mais fortemente a produção interna à concorrência internacional. O controle da inflação contribuiu para aumento do poder de compra dos salários, beneficiando a demanda por alimentos e outros produtos básicos. O crescimento baixo do PIB agiu em direção contrária.

Quanto à abertura comercial, a diminuição da proteção tarifária e não tarifária certamente contribuiu para a redução da área plantada (algodão, arroz, feijão, milho e trigo) e mesmo da produção (arroz, algodão e trigo) (HELFAND & REZENDE, 2001). Entretanto, a eliminação de entraves à exportação beneficiou cadeias como a da soja, da cana-de-açúcar e dos produtos da pecuária, que registraram produção crescente. Toda a agropecuária foi beneficiada com a redução dos preços relativos dos insumos químicos, cujas indústrias sofreram maior concorrência externa.

A desregulamentação de alguns complexos agroindustriais, que significou queda de preços, tendeu a provocar diminuição da produção (especialmente, para aqueles ramos com custos de produção altos em relação à realidade mundial), o que, em alguns casos, foi contrabalançado pelas novas oportunidades de negócio que se abriram com a eliminação do monopólio público, especialmente nas exportações. A diminuição de gastos na Função Agricultura e a menor participação do Estado no crédito rural e nos preços mínimos, a princípio, trouxeram maiores dificuldades ao desenvolvimento da produção agropecuária.

No período 1990-2001, enquanto o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 2,8% ao ano, o PIB agropecuário cresceu 3,8% ao ano (AOUN, 2004). Entre 1995 e 1998, com câmbio sobre valorizado, observaram-se déficits sistemáticos e crescentes na



Balança Comercial brasileira. No caso dos produtos agropecuários, os saldos comerciais diminuíram, sem ficarem negativos, em 1995 e 1996, mas recuperaram seu crescimento já a partir de 1997. Para as agroindústrias transformadoras de produtos agrícolas, os saldos continuaram crescendo, pós 1995 (TOMICICH e outros, 2001).

O desempenho da agricultura brasileira como um todo pode ser considerado relativamente favorável. Provavelmente, um dos fatores que propiciou esse fato foi o crescimento da produtividade da terra, do trabalho e total dos fatores, constatado por vários autores (DIAS & AMARAL, 1999; GASQUES & CONCEIÇÃO, 2001; HELFAND & REZENDE, 2001). Diferentemente da indústria, não se verificou que o crescimento da produtividade na agricultura tenha sido maior na década de 1990, em relação à de 1980. Portanto, não se pode afirmar que foram as reformas dos anos noventa que ditaram seu ritmo de aumento, que já vinha sendo intenso, anteriormente<sup>55</sup>.

Como indicador de lucratividade, DIAS & AMARAL (1999) construíram um índice de poder de compra, resultado do produto do índice de preços relativos pelo índice de produtividade. “Esse indicador registra que o poder de compra da agropecuária cresceu de 59% (78% nas lavouras, 21% na pecuária) de 1987 a 1998. A evolução desse crescimento apresentou oscilações, com quedas em 1989, 1995 e 1996 e alta nos outros anos, até atingir o pico de 42% em 1994, voltando a crescer desde 1996. Esse crescimento no poder de compra de lavouras é resultado de um aumento de 22% no índice de produtividade e 21% no índice de relações de trocas”. (DIAS & AMARAL, 1999:248)

Do lado da demanda de alimentos um fato positivo foi o crescimento relativo dos salários urbanos (tomando-se o salário da construção civil como “proxy”) em relação ao preço dos alimentos, estimulando o aumento de seu consumo. Isto se acentuou no período 1992-98 (DIAS & AMARAL, 1999).

Na evolução recente da agropecuária brasileira houve momentos de muita tensão entre agricultores e Governo Federal. O mais significativo ocorreu na safra 1994/95, quando se registrou uma queda acentuada dos preços agropecuários em relação ao ano

---

<sup>55</sup> Pode-se especular que o crescimento da produtividade na agropecuária brasileira está fortemente relacionado com mudanças em sua base tecnológica, reforçadas a partir dos anos 1970, com o fornecimento de crédito vinculado à compra dos chamados insumos modernos e com a consolidação de uma rede pública de pesquisa, da qual fazem (fizeram) parte a EMBRAPA e o PLANALSUCAR, por exemplo.

anterior, ao mesmo tempo em que a taxa de juros do crédito rural apresentava-se particularmente alta, fazendo com que estourasse a crise de endividamento dos agricultores. Em decorrência, houve uma repactuação que resultou em um abatimento (taxas de juros menores, descontos para pagamento em dia) de cerca de R\$ 27 bilhões e na securitização de outros R\$ 32 bilhões do volume da dívida agrícola<sup>56</sup> (Agroanalysis, dez. 2004).

Ainda que o desempenho geral do setor agropecuário tenha sido relativamente positivo, alguns setores apresentaram maiores dificuldades. “Embora o setor agrícola tenha crescido mais rápido do que os setores da indústria e dos serviços na década de 1990, no âmbito da agricultura os subsetores de exportáveis e produtos animais beneficiaram-se desproporcionalmente da reforma, enquanto vários dos importáveis passaram por transições muito difíceis”. (HELFAND & REZENDE, 2001:294)

Há evidências de que as mudanças tecnológicas e o aumento de produtividade tenham beneficiados mais fortemente os estabelecimentos com mais área disponível, resultando na exclusão de milhares de pequenos estabelecimentos da agricultura brasileira. O avanço da mecanização, sem que a área plantada tivesse crescido tanto, resultou na diminuição acentuada do número de empregos gerados na agropecuária nacional.

As tensões sociais na agricultura brasileira foram atenuadas pelo fato de que a Constituição de 1988 aumentou o valor da aposentadoria rural, de meio para um salário mínimo, e estendeu o direito à aposentadoria por tempo de serviço a todos que pudessem comprovar o exercício do trabalho rural, independente da contribuição para o sistema, fazendo com que a participação da renda de aposentadoria na renda total das famílias rurais

---

<sup>56</sup> O processo de renegociação da dívida durou vários anos. Em 1995, foi aprovada a Lei 9.138/95, que autorizava a renegociação das dívidas até R\$ 200 mil, prevendo-se beneficiar 700 mil agricultores. Estipulava-se um prazo de pagamento de 7 anos das dívidas renegociadas, com carência de 2 anos, ao mesmo tempo, que os juros foram reduzidos de 8% a 20%, para 3%. Em 1998 houve mudança na legislação e foi criado o Programa Especial para Saneamento de Ativos (PESA), ampliando o prazo de pagamento e contemplando as dívidas maiores. As dívidas poderiam ser pagas entre 7 e 20 anos; aquelas até R\$ 500 mil, quando renegociadas, pagariam 8% de juro ao ano, as de R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão, pagariam juros de 9% ao ano mais IGPM, as superiores a R\$ 1 milhão, 10% ao ano mais IGPM. Em outubro de 2001 foram fixadas novas regras: dívidas com pagamento em dia e inferiores a R\$ 200 mil, tiveram prazo de vencimento prorrogado de 2002 para 2005, com juros de 3% ao ano e abatimento de 25% a 30% do valor da dívida, em caso de pagamento em dia; dívidas de R\$ 200 mil a R\$ 500 mil, juros de 3% ao ano mais correção de 9,5% do IGPM; dívidas de R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão, juros de 4% ao ano mais 9,5% de IGPM; dívidas acima de 1 milhão, 5% de juros ao ano mais 9,5% de IGPM (Agroanalysis, dez. 2004).

apresentasse grande crescimento na década de 1990 (DIAS & AMARAL, baseado em estudo de Delgado, 1999). Os mesmos autores relacionam a criação do PRONAF e o avanço da reforma agrária como medidas de atenuação das tensões sociais. “Como medida de política social compensatória para uma crise social desta dimensão (grande diminuição do emprego rural), o governo reagiu acelerando os programas de reforma agrária com o assentamento de cerca de 200 mil famílias no período recente e criou um programa de apoio creditício para a agricultura familiar, que atingiu um volume de 700 mil produtores”. (DIAS & AMARAL, 1999:244)

### **5.3. A Desregulamentação do Complexo Sucroalcooleiro: do Mercado Construído em Busca do Mercado “Natural”**

#### **5.3.1. As perspectivas iniciais da desregulamentação**

O início da desregulamentação do complexo sucroalcooleiro, em 1990, ocorreu em momento em que os preços praticados para o álcool carburante estavam abaixo do custo de produção para boa parte das agroindústrias e em que as perspectivas de mercado, a médio e longo prazo, se mostravam desfavoráveis, diante da sensível diminuição da venda de carros a álcool. Nos 15 anos anteriores, com os estímulos governamentais do Proálcool, havia-se estabelecido um novo mercado, o do álcool hidratado combustível, e se montado uma estrutura produtiva com muito mais unidades agroindustriais e maior área plantada com cana-de-açúcar. O mercado de álcool hidratado resistiria sem amparo público? E a estrutura produtiva, não se mostraria superdimensionada perante essa nova realidade?

Podia-se vislumbrar, como uma forte possibilidade, que a saída completa do Governo resultaria na continuidade da estagnação setorial, já observada entre 1985 e 1990, o que, inclusive, levou à falta de álcool combustível no mercado interno. Ou mesmo que ocorreria uma redução da produção e da capacidade produtiva sucroalcooleiras, com o fechamento de usinas e destilarias menos produtivas e com a diminuição das lavouras canavieiras em áreas mais desfavoráveis. Por outro lado, como elemento que ajudava a

atenuar estas perspectivas desfavoráveis, observava-se melhor situação do mercado de açúcar, com preços em crescimento.

Podemos destacar algumas análises prospectivas que alguns autores faziam, no início dos anos noventa, em relação às condições futuras do mercado de álcool. CASTRO e outros (1990), levando em conta a produção de álcool obtida em 1989/90 de 13,3 bilhões de litros, julgavam pouco provável que a mesma pudesse se elevar para 15,2 bilhões de litros, o que, para os autores, seria suficiente para zerar a capacidade ociosa do parque industrial instalado. Consideravam, como mais provável, a continuidade para os próximos anos da produção obtida em 1989/90, fato que levaria ao fechamento de unidades em situação mais precária.

“As demais hipóteses que se apresentam para o momento convergem para um ponto em comum: a manutenção no setor apenas das destilarias competitivas. Por conseguinte, teríamos um processo natural de desativação daquelas unidades que vêm operando em condições desfavoráveis (elevados níveis de ociosidade e de endividamento), enquanto as demais operariam na busca persistente de maior eficiência, para a redução de custos. Aí se insere todo o sistema relacionado à produção de álcool, desde a matéria-prima até o processo industrial”. (CASTRO e outros, 1990:34)

BORGES (1992) analisou a capacidade do álcool combustível de competir, economicamente, com os derivados de petróleo em condições de livre mercado. Nas condições então vigentes, o custo de produção do álcool era bem superior ao custo da gasolina e, portanto, a produção de álcool só se viabilizaria com uma política de preços que lhe favorecesse. Como o Governo praticava, nas palavras do autor, preços “irrealistas”, ou seja, desvinculados dos custos de produção, a situação financeira das usinas e destilarias vinha se precarizando<sup>57</sup>, podendo levá-las à desestabilização.

Ao considerar que os custos de produção do álcool, aos moldes do que havia acontecido até então, continuariam caindo 3% ao ano e que as perspectivas do mercado de petróleo apontavam possibilidades de aumento de seus preços, o autor defendia que o Governo estipulasse para o álcool preços “realistas”, de maneira a consolidar o Proálcool,

---

<sup>57</sup> O autor analisou os balanços anuais de 57 agroindústrias sucroalcooleiras localizadas em São Paulo, entre 1987 e 1991. Na média, o capital de giro próprio, que representava 2% do valor da produção, em 1987, mostrava-se igual a -12%, em 1991, indicando prejuízo no curto prazo.

aproveitando sua capacidade instalada, estimada por ele, em torno de 16 bilhões de litros/ano.

“A condição básica para que se alcance esse objetivo é o governo praticar um planejamento a curto, médio e longo prazo para o setor de álcool e energia em geral, bem como preços realistas para os produtos energéticos, que permitam cobrir os custos de produção, investir quando for necessário e absorver novas tecnologias que gerem ganhos de eficiência”. (BORGES, 1992:174, grifado na transcrição)

OLALDE (1993:69) considerava que “(...) a produção de álcool combustível no Brasil está superdimensionada, seja pela sua falta de competitividade frente aos combustíveis fósseis, seja pelo desequilíbrio criado no perfil do refino de petróleo (excesso de produção de gasolina), seja porque a ‘corrida do álcool’ deu-se a custos crescentes (do petróleo), que se parcialmente justificáveis na conjuntura energética do início dos 80, hoje são completamente injustificáveis”.

A continuidade da política de preços levaria a uma concentração de capitais, com aumento de eficiência e redução do custo médio de produção de álcool. “Cabe destacar que, se for mantida essa política, será muito provavelmente aprofundada a diferenciação das empresas, com uma clara tendência à concentração. Esta concentração pode ser benéfica em termos de promover uma maior eficiência técnica, pois com as sucessivas expansões que ocorreram, houve o estabelecimento de muitas empresas marginais, com altos custos, baixa capacidade de investimento e escassa capacitação”. (OLALDE, 1993:69)

A autora também observava que por ter custos competitivos internacionalmente, pela privatização de suas exportações (mais adiante detalharemos esse ponto) e pelo potencial de crescimento no mercado interno, o açúcar poderia transformar-se, novamente, em carro-chefe do complexo.

De maneira geral, as análises indicavam que, confirmando-se a desregulamentação e a liberação dos preços do álcool combustível (já em nível desfavorável), não só a produção de álcool do complexo seria afetada (embora pudesse ocorrer uma compensação pelo aumento da produção de açúcar), mas também sua estrutura produtiva, com eliminação de empresas menos competitivas.

### 5.3.2. Razões e interesses na desregulamentação

Algumas interpretações destacam o papel da nova ordem legal, estabelecida na Constituição de 1988, como uma das causas fundamentais que levaram à desregulamentação do complexo sucroalcooleiro. Essa é a posição defendida por MORAES (1999), afirmando que nas constituições anteriores, de 1946 e 1967, previa-se que a intervenção do Estado e o planejamento público poderiam assumir um caráter deliberativo ou impositivo. Já a Constituição de 1988 determina que o planejamento público poderia ser, tão somente, indicativo, não sendo obrigatório que a iniciativa privada aceitasse as decisões emanadas do Estado.

“Conforme a referida Constituição, o papel de interventor do Estado na economia brasileira alterou-se significativamente, já que ela estabeleceu que o planejamento estatal deve ter somente caráter indicativo, o que acabou por enfraquecer a ação governamental, e, no setor sucroalcooleiro, a força do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)”.

Interpretação diferenciada é apresentada por COSTA (2003) que destaca, com base especialmente nos conteúdos dos artigos 24 e 174 da Constituição de 1988, que o poder de intervenção do Estado nas atividades econômicas continuava amplo, indo além das funções de fiscalização, incentivo e planejamento indicativo, assumindo um caráter normativo e regulador. Mesmo o exercício do planejamento indicativo, com as “sanções premiaias” que podem lhe acompanhar e com a capacidade de indução que as políticas públicas podem assumir, na prática tenderia a resultar em uma imposição às empresas privadas.

“Disto decorre a inegável possibilidade de a União Federal intervir no domínio econômico, não apenas no exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento, mas, até mesmo numa etapa prévia, destas condicionantes, como agente normativo e regulador que é editando leis acerca do direito econômico e dos institutos ligados à produção e ao consumo, como regras de relacionamento entre produtores e consumidores, podendo *‘restringir, proibir, proteger, encorajar, promover* o consumo de qualquer bem’”. (COSTA, 2003:48)

Não foi a Constituição de 1988 que fez com que o Governo Federal deixasse de fixar os preços para os produtos do complexo sucroalcooleiro, mesmo porque sua completa liberação ocorreu tão somente no final da década de 1990, mais de dez anos após o início de sua vigência. A Constituição de 1988 também não impediu que se impusesse, como norma pública, reforçada por lei editada nos anos 1990, que a gasolina consumida no País tivesse um percentual mínimo de álcool hidratado, no mais das vezes superior a 20%, fato que “criou” oficialmente um mercado, estimulou sua produção e garantiu seu consumo.

É certo que o estabelecimento de quotas de produção para empresas, estados e regiões nos Planos de Safra Sucroalcooleiros pareceu não ter mais sentido recentemente. Entretanto, não dá para atribuir essa realidade à nova ordem constitucional. Ao longo dos anos, empresas mais dinâmicas conseguiram que o IAA adotasse atitudes “ad hoc”, referendando produções acima daquelas previstas nos Planos de Safra. Houve deslocamento da produção de estados e regiões menos competitivas para aqueles com maior nível de produtividade, com o Governo Federal apenas limitando e não impedindo esse processo. Além disso, no final da década de 1980, o poder normativo do IAA estava bastante enfraquecido e os Planos de Safra assumiam, cada vez mais, somente um caráter de acompanhamento ou registro da produção, ao invés de servirem de real instrumento de planejamento do complexo sucroalcooleiro.

A intenção e as medidas (ainda que parciais e gradativas) de desregulamentação do complexo sucroalcooleiro, em primeiro lugar, guardaram relação com a crise financeira e fiscal do Estado brasileiro e com a decisão política dos governos pós 1990 de implantarem medidas liberalizantes, com objetivos de se alcançar melhoria na situação fiscal e estabilidade monetária. Ao mesmo tempo, depositava-se confiança que mercados “livres” e abertos para o exterior proporcionariam a retomada de investimentos produtivos e do dinamismo econômico.

Em segundo lugar, acentuavam-se as dificuldades de se manter um programa ambicioso como o Proálcool, diante de um mercado de petróleo que registrava preços relativamente baixos e diante da “sobra” de gasolina, exportada a preços aviltados pela Petrobrás. Bem como ficava difícil manter uma situação muito diferenciada para um ramo, se os demais ramos da agropecuária conviviam com menor proteção pública.

Se se pode assumir, a princípio, que a orientação política geral era favorável à desregulamentação, isso não impedia que, mesmo entre membros do Governo Federal, fossem levantados argumentos em favor de um mínimo de intervenção governamental no complexo sucroalcooleiro. Tomemos o resumo do depoimento do Sr. Pedro Robério Nogueira, então Diretor do Departamento de Assuntos Sucroalcooleiros da Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, em 22 de maio de 1991, junto à Subcomissão Especial para Exame da Situação do Setor Sucroalcooleiro Brasileiro da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados:

“Ficou patente a intenção da SDR em reduzir a intervenção do Estado no setor, sem abandonar, no entanto, suas funções normativas básicas. Nogueira chamou a atenção para os motivos principais que levam a maioria dos países produtores de açúcar do mundo a intervirem no setor de açúcar e de álcool: o abastecimento deste produto é estratégico; a cana tem ciclo plurianual, e os investimentos para a sua produção e processamento são muitos grandes, havendo portanto a necessidade de regras estáveis. Acima de tudo, lembrou que um mínimo de intervenção do governo é necessário tendo em vista que o mercado mundial do açúcar é extremamente protegido por todos os países grandes produtores e consumidores, fazendo com que o mercado livre corresponda a menos do que 20% da produção e do consumo mundiais”. (Comissão de Economia, Indústria e Comércio, 1991:13)

Costumou-se usar como argumento em favor da intervenção pública no complexo sucroalcooleiro características “naturais” da cana-de-açúcar e de seu processamento industrial. Por ser uma cultura semiperene, a amortização de seus gastos ocorreria apenas após vários anos (5 anos é a estimativa mais comum), acentuando as incertezas dos investimentos privados. Já a produção de álcool, em decorrência da fase de maturação da cana-de-açúcar e da impossibilidade de seu armazenamento após a colheita, ocorre em seis ou sete meses do ano, para um consumo distribuído em doze meses. Tornou-se, assim, necessária a realização de investimentos em equipamentos específicos para seu armazenamento, sugerindo-se, muitas vezes, que os mesmos sejam assumidos diretamente ou financiados pelo Estado.



Evidentemente essas características não são específicas da cultura canavieira. Ocorrem para um grande número de outros produtos agropecuários e, portanto, são argumentos frágeis para sustentar um tratamento privilegiado ao complexo sucroalcooleiro, que não possa se estender a outras atividades.

Também não é específico do mercado mundial de açúcar o protecionismo, praticado especialmente pelos países desenvolvidos. Outros produtos primários exportados pelo Brasil sofrem os mesmos percalços, o que, inclusive, estimula o País a defender, de maneira geral, uma ordem mais liberal no comércio mundial dos produtos agropecuários.

Outro argumento usado na defesa de um maior amparo público ao complexo sucroalcooleiro está relacionado ao fato de se produzir energia, que é considerada, por si só, um produto estratégico. Além do mais, o álcool combustível, diferente do petróleo, é renovável e seu desenvolvimento significa uma inovação que pode trazer vantagens internacionais ao Brasil. Finalmente, o álcool aditivado à gasolina colabora com a redução da poluição atmosférica, beneficiando especialmente a qualidade do ar em grandes cidades e regiões metropolitanas. A externalidade positiva aqui constatada justificaria que o consumo do álcool fosse subsidiado, como se se imputasse ao produto um imposto ambiental negativo<sup>58</sup>.

Esses argumentos têm procedência e parecem merecer uma aceitação difusa por parte da sociedade. Contudo, há de se destacar que, por ser estratégica, a produção do álcool não deveria ficar sujeita às vicissitudes de curto prazo, como, por exemplo, ter seu fornecimento comprometido por que o açúcar mostra-se, momentaneamente, mais remunerador. A regulamentação pode até ser aceitável socialmente, mas como uma via de mão dupla, garantindo remuneração adequada aos empresários, desde que, ao mesmo tempo, imponha a obrigação de se assegurar oferta suficiente de álcool.

---

<sup>58</sup> SZWARC (1996), reportando-se a testes realizados em 1995, afirmava que a emissão de monóxido de carbono, dióxido de carbono (um dos principais responsáveis do efeito estufa) e óxido de nitrogênio de carros movidos a álcool hidratado era menor que a emissão de carros com mistura de gasolina e álcool anidro. LA ROVERE (1996) considerava que toda a cadeia de álcool carburante (da produção da cana-de-açúcar ao consumo do álcool nos automóveis), mesmo considerando-se as queimadas dos canaviais e levando-se em conta o fato de não mais se despejar vinhaça diretamente nos curso de água, apresentava um saldo positivo em relação aos efeitos ao meio ambiente. O autor destacava, especialmente, a grande absorção de gás carbono pela cultura canavieira.

A sustentação pública do setor sucroalcooleiro mereceu apoio de diferentes agentes políticos. Em 1996, o apoio parlamentar ganhou maior institucionalidade com a criação, no Congresso Nacional, da Frente Parlamentar do Setor Sucroalcooleiro, com característica supra-partidária e composta por parlamentares do Nordeste, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Rio de Janeiro, regiões produtoras de cana-de-açúcar. Governadores e prefeitos também se mobilizaram, sendo que em 1997, prefeitos e representantes de 220 municípios paulistas (dos 645 do Estado) criaram a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo (AMCESP), propondo políticas favoráveis ao complexo sucroalcooleiro, com a justificativa de que o mesmo contribuía decisivamente para geração de empregos e impostos para as cidades (MORAES, 1999).

Em relação aos empresários sucroalcooleiros, a representação política foi claramente liderada pelos proprietários de usinas e destilarias, embora as associações de fornecedores de cana-de-açúcar se fizessem presentes nas mobilizações em defesa dos interesses do complexo. A explicação básica é que, além de deterem a propriedade das agroindústrias, os usineiros são proprietários da maior parte das partidas de cana-de-açúcar entregues nas usinas. Na safra brasileira de 1998/99, apenas 27,3% da cana-de-açúcar encaminhada para moagem, eram provenientes de fornecedores (MORAES, 1999). Valor este, aliás, abaixo dos 40%, que o Estatuto da Lavoura Canavieira estabelece como mínimo obrigatório de cana-de-açúcar que deve ser proveniente da produção de fornecedores para a moagem nas usinas.

No mais das vezes, os empresários não adotaram posicionamento e ações intransigentes na defesa da constituição de mercados livres para a cana-de-açúcar, o açúcar e o álcool, embora muitas vezes fosse essa a manifestação de algumas de suas lideranças. Nos discursos mais exaltados e sob estímulo dos ventos liberalizantes, até poder-se-ia considerar a existência de uma dicotomia radical, contrapondo a “agilidade e competência da livre iniciativa” ao “emperramento e à ineficiência pública”, sugerindo-se que o melhor que o Estado faria era se afastar completamente, deixando as decisões unicamente nas mãos dos empresários.

Contudo, a ação política empresarial foi muito mais ponderada, matizada e sutil. Defenderam-se, quando julgadas oportunas e convenientes, medidas liberalizantes,

como as associadas à abertura comercial e à extinção do monopólio público na exportação de açúcar, que trouxe novas e lucrativas oportunidades de negócios ao complexo. Ao mesmo tempo, propugnou-se a continuidade ou o estabelecimento de políticas de proteção pública, especialmente, à produção de álcool, seja mantendo-se, ainda por vários anos, a fixação oficial de preços, seja instituindo-se uma tributação favorecida em relação à gasolina, seja adquirindo-se o produto para formação de estoque público.

Em algumas análises aparece essa visão cuidadosa e defensiva em relação à desregulamentação, não se descartando de todo a presença do Estado. Isso se evidencia, por exemplo, na dissertação de COSTA (2003:88)<sup>59</sup> ao anunciar que o desafio de seu estudo seria o de “(...) examinar os percalços especialmente verificados no bojo da desregulamentação iniciada após a Constituição Federal de 1988 e a possibilidade de o regime de livre mercado conviver, sem sobressaltos, com uma presença estatal constante (no âmbito da normatização, regulação, fiscalização, incentivo e planejamento), de modo a assegurar o cumprimento de vários preceitos constitucionais da ordem econômica, social e mesmo ambiental envolvidos nessa importante atividade produtora”. (grifado na transcrição)

É importante frisar que, entre os empresários, verificaram-se interesses e posicionamentos diferenciados em relação à desregulamentação. Para aqueles situados em regiões com maiores índices de produtividade ou proprietários de empresas mais competitivas<sup>60</sup>, a resistência à desregulamentação tendeu a ser menor, posto que o acirramento da concorrência decorrente do estabelecimento do livre mercado, se, em um primeiro momento, poderia representar rebaixamento de preços e lucros, no médio prazo, resultaria em vantagens, pelo aumento de suas participações na produção do complexo, decorrente da eliminação de empresas menos competitivas.

Também se verificaram diferentes posicionamentos entre usineiros e proprietários de destilarias autônomas. Aqueles, contando com as boas perspectivas

---

<sup>59</sup> A dissertação de mestrado foi em Direito Econômico, junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O autor é advogado militante e sócio de escritório de advocacia que tem, como clientes, importantes empresas sucroalcooleiras.

<sup>60</sup> No início dos anos 1990 “as diferenças técnicas eram enormes quando se comparava o Nordeste com o Centro-Sul, e mesmo nesta última região existiam diferenças acentuadas de produtividade e escala de produção”. (BELIK & VIAN, 2002:69).

externas no mercado de açúcar, foram menos enfático na defesa da regulamentação pública. Os segundos, particularmente, representados pela Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool (SOPRAL) no Centro-Sul, além de procurarem se adaptar aos novos tempos, passando também a produzir açúcar, manifestaram um discurso bastante agressivo em prol da continuidade do Proálcool.

Isso se evidenciou, por exemplo, em 1995, quando uma série de informes da SOPRAL veio a público defendendo a implementação de políticas públicas que estimulasse a produção de álcool e atacando a Petrobrás, considerada como o principal adversário na continuidade do Proálcool. “Porque será que a Petrobrás, tão grande, tão poderosa, tão ciosa da sua importância para a economia nacional, se comporta de forma tão mesquinha com relação ao Proálcool? É porque o Proálcool foi o grande responsável pela primeira abertura do Monopólio Estatal e porque via Proálcool, a Iniciativa Privada desmistificou a pseudo eficiência da Petrobrás”. (SOPRAL, 1995)

BELIK & VIAN (2002) afirmam que, entre as agroindústrias componentes da UNICA, representação surgida em 1997, com participação de grande número de usineiros paulistas, havia um grupo que se posicionava em favor da liberação e outro que defendia a regulamentação e, portanto, aproximava-se mais do posicionamento dos empresários sucroalcooleiros do Nordeste. MORAES (1999) considera que os empresários associados à UNICA mostraram-se mais favoráveis à desregulamentação. Já outros empresários do Centro-Sul, agrupados em torno da Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (CEEPAL), surgida da junção de dissidentes da UNICA com a SOPRAL, bem como os usineiros do Norte-Nordeste e os fornecedores de cana-de-açúcar defendiam a continuidade da regulamentação pública.

Documento do SINDAÇÚCAR (Usinas e Destilarias Sindicalizadas de Pernambuco), de 1995, reivindicava, entre outros pontos, a revalidação da Lei n. 4.870/65, o estabelecimento de preço mínimo para o açúcar, a inserção na reforma tributária do imposto seletivo sobre combustíveis e da taxa de equalização de custos regionais de produção da cana-de-açúcar. Apregoava-se a redução do ICMS e do IPI para carros populares movidos a álcool, com o concomitante aumento para carros a gasolina.

Formado pela Copersucar, por associações (entre elas o AIAA – Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo e a SOPRAL) e sindicatos patronais de todo o país, o Comitê Nacional dos Produtores de Açúcar e Álcool, em 1995, defendia a implantação de um imposto seletivo que favorecesse o álcool em relação à gasolina e a instituição de uma “Lei de Intervenção na Economia Sucroalcooleira”. Seu artigo 1º. propunha a fixação uma cota mínima, por agroindústria, de produção de álcool para abastecer o mercado interno e garantir estoques estratégicos e estabelecia preços mínimos de cana-de-açúcar, açúcar e álcool carburante<sup>61</sup>.

Não haveria de ser diferente a reação contrária de grande parte dos empresários à idéia de uma desregulamentação ampla e radical do complexo sucroalcooleiro. A experiência histórica mostrava que a forma como se deu seu desenvolvimento resultou de uma relação específica e muitas vezes favorecida que se estabeleceu com o Estado. Sabia-se que, por exemplo, que sem o Proálcool, por mais eficiente que tivesse sido a ação empresarial, não se chegaria ao parque industrial que estava montado em 1990 e a uma produção próxima a 12 bilhões de litros de álcool.

Ao mesmo tempo, a conjuntura em 1990 não se apresentava favorável à liberação do mercado de álcool. Os baixos preços do petróleo e de seus derivados indicavam baixa capacidade de competição do álcool, sem que se reforçasse o subsídio ao seu preço. Recordemos que os empresários estavam então mobilizados, inclusive judicialmente, para que o Governo Federal levasse em conta seus custos de produção e que fixasse o preço do álcool em nível mais alto. Ainda que, em discurso, pudessem ser reforçadas posições favoráveis ao livre mercado, na prática advogava-se maior e não menor amparo público ao álcool.

Aliás, a evolução da conjuntura durante os anos noventa foi outro fator que influenciou posicionamentos mais ou menos favoráveis em relação à regulamentação. Na

---

<sup>61</sup> A redação proposta era: “Artigo 1º. – A intervenção da União na economia sucroalcooleira restringe-se às medidas estritamente necessárias para garantir o abastecimento dos mercados internos, limitando-se a: I) fixação de cotas mínimas de produção anual de álcool, a ser comercializado como carburante, para abastecimento de mercado interno e para manutenção da respectiva Reserva Estratégica e dos Estoques de Operação; II) fixação de preços mínimos de cana, açúcar e álcool carburante; III) fiscalização do cumprimento do disposto nessa Lei”. (COMITÊ NACIONAL DOS PRODUTORES DE AÇÚCAR E ÁLCOOL, 1995:16)

primeira metade da década, quando os preços internacionais do açúcar estavam em patamar mais elevado, os empresários mostraram-se menos preocupados com a ação pública de sustentação do álcool combustível, redirecionando a lavoura canavieira mais para a produção açucareira em detrimento da produção de álcool, acentuando a falta desse combustível no mercado. Essa atitude imediatista, embora racional no curto prazo, trouxe conseqüências negativas para o futuro, com a diminuição da venda de carros a álcool e com a desconsideração que a indústria automobilística brasileira passou a ter quanto ao desenvolvimento de carros a álcool.

Já no final da década de 1990, especialmente em 1999, quando o mercado de açúcar estava desfavorável e havia uma sobre oferta de álcool, os empresários se mobilizaram amplamente, envolvendo governos estaduais e municipais, apregoando que se adotassem políticas públicas de sustentação do complexo sucroalcooleiro (voltaremos a esse ponto mais adiante).

Como alternativa entre o mercado com forte regulamentação pública e aquele totalmente liberalizado, com predominância de ações individualizadas das empresas, discutiram-se e propugnaram-se formas de “regulamentação privada”, originadas da coalizão de um grupo, maior ou menor, de agroindústrias. BELIK & VIAN (2003:74) trabalham o conceito de Campos Organizacionais que “caracterizam-se pela adoção de condutas semelhantes e por uma ‘costura de interesses’ que reúne unidades produtivas, muitas vezes lideradas por uma grande empresa, que compartilham dos mesmos objetivos ainda que desenvolvam atividades diferentes ao longo da cadeia produtiva”.

Os autores consideram que a coordenação estatal foi substituída pela múltipla coordenação privada, aquela dos Campos Organizacionais<sup>62</sup> que, em seu interior, controlam a concorrência e geram atitudes cooperativas. Prevêem, talvez ingenuamente, que, após um período de transição e turbulências, atinja-se maior estabilidade com consolidação de Campos Organizacionais. “Desse modo, ainda deveremos viver novos

---

<sup>62</sup> Mesmo no período da regulamentação, podem-se constatar coalizões de um grupo de empresa, caracterizando Campos Organizacionais. A Copersucar, com suas ações de desenvolvimento tecnológico, de refino, armazenamento e comercialização do açúcar de um grande grupo de usinas, seria um exemplo. Nos anos 1990, parece haver a disseminação dessas coalizões, citando-se, como exemplos, a Alcopar, envolvendo agroindústrias paranaenses e cuja motivação básica é a venda de álcool e a Crystalsev, união de cerca de uma dezena de usinas paulistas, dedicada à comercialização do açúcar, especialmente no comércio internacional.

conflitos no setor até que a desregulamentação se complete e que os chamados Campos Organizacionais possam atingir a maturidade necessária respaldando as estratégias desenvolvidas pelas empresas canavieiras em um ambiente competitivo”. (BELIK & VIAN, 2003:90)

DIAS e outros (2003) se propõem a formular um “modelo de intervenção mínima para o setor canavieiro”, que estabelece que a regulamentação seria partilhada entre o setor privado e o Estado. O primeiro ficaria responsável por discriminar a produção de açúcar e álcool, de forma a garantir o abastecimento interno. “O sistema seria autogerido, de tal forma a transferir parte dos ganhos oriundos do mercado de açúcar (em casos de preços internacionais altos desse produto) ao álcool; o sentido oposto se daria quando o estímulo à produção fosse o inverso (preço do álcool mais favorável que do açúcar). (...). Essa intervenção seria controlada, arbitrada e conduzida pelo setor privado (através de uma empresa reguladora), com a participação do setor público como agente fiscalizador do processo. Nessa parcela do modelo não haveria nenhum ônus ao governo”. (DIAS e outros 2003:54) Ao Governo caberia estabelecer uma estrutura tributária que garantisse competitividade do álcool em relação à gasolina.

Os próprios autores acabam por constatar a inviabilidade prática do modelo de auto-regulação. Isso porque as agroindústrias têm diferentes mix produtivos, desde aquela que produz exclusivamente álcool, até a que produz só açúcar, com situações intermediárias diversas. Também deve se levar em conta ações oportunistas, do tipo “free-rider”, de empresas que agiriam à margem da empresa reguladora, não se sujeitando as suas deliberações e com potencial de desestabilização da regulamentação privada. De forma mais geral, parece que os autores não levam devidamente em conta um dos componentes básicos do mercado, que é a competição, muitas vezes acirrada, entre as empresas.

Enquanto BELIK & VIAN (2003) falam de uma coalizão de um grupo menor de empresas e não necessariamente vinculada ao controle da produção, DIAS e outros (2003) estão propondo uma coordenação privada que controle praticamente toda a produção do complexo, de açúcar e de álcool.

O que parece ter chegado mais próximo do modelo de intervenção mínima de DIAS e outros (2003) foi a criação, em 1999, da Brasil Álcool S. A., envolvendo

destilarias responsáveis por 85% da produção de álcool do Centro-Sul, com a finalidade de absorver 1,3 bilhão de litros de álcool, destinando-os à exportação. Na mesma direção verificou-se a criação, também em 1999, da Bolsa Brasileira de Álcool (BBA), composta por 180 destilarias, com o objetivo de fazer um rateio mensal entre elas, para o atendimento da demanda de álcool apresentada pelas distribuidoras.

### **5.3.3. As marchas e contra marchas de uma desregulamentação incompleta**

A desregulamentação do complexo sucroalcooleiro apresentou duas características básicas, foi bastante parcial ou incompleta e extremamente errática e tumultuada. Não houve planejamento e coordenação em sua execução, as decisões foram tomadas em diferentes fóruns deliberativos, muitas vezes sem coesão e consistência, houve idas e vindas, avanços e recuos, ocorreram constantes adiamentos das medidas liberalizantes, instituíram-se medidas governamentais compensatórias, influenciadas por pressões oriundas de mobilizações organizadas pelos empresários sucroalcooleiros. Observou-se uma permanente tensão entre a implementação da proposta de liberação, diretriz geral da política econômica, e a adoção de políticas de amparo ao complexo sucroalcooleiro, muitas vezes marcada pelo calendário eleitoral.

Em 2002, final do período aqui analisado, não se podia caracterizar o mercado sucroalcooleiro como livre, a regulamentação pública se fazia presente em vários aspectos. Além disso, havia se gerado um mercado clandestino, formado por uma percentagem significativa da produção de álcool combustível.

Costuma-se marcar o início da desregulamentação do complexo sucroalcooleiro com a edição da Medida Provisória n. 151, de 15 de março de 1990, data de posse do Presidente Collor de Mello<sup>63</sup>. Propunha-se a extinção de vários órgãos públicos, entre eles o Instituto do Açúcar e do Álcool. O Decreto 99.240/90, de 8 de maio de 1990,

---

<sup>63</sup> A maior parte das informações factuais dessa seção foi obtida nos trabalhos de MORAES (1999) e COSTA (2003).



especificava e confirmava o fim do IAA<sup>64</sup>. O simbolismo que queria se transmitir é que se iniciava, sem mais demora (ou intempestivamente, para os críticos), uma nova era, de diminuição da máquina pública e afastamento do Estado das atividades econômicas.

A importância da extinção do IAA merece duas relativizações. Primeiro, o poder da autarquia havia diminuído sensivelmente após 1975, com a criação do Proálcool, sendo que as deliberações sobre instalação ou ampliação de agroindústrias, por exemplo, deixaram de ser de sua competência. Segundo, grande parte das atribuições que restavam ao IAA, com seu fim, foi transferida a outros órgãos públicos, permanecendo ainda vigentes por vários anos.

Assim, os aspectos ligados à distribuição e ao abastecimento de álcool combustível passaram a ser de responsabilidade do Departamento Nacional de Combustível (DNC). Ao Ministério da Economia foram atribuídas as tarefas de fixação de preços do complexo e o controle de suas políticas fiscal e creditícia. As demais responsabilidades, inclusive as ligadas ao estabelecimento da produção de cana-de-açúcar, açúcar e álcool, foram assumidas, através do Decreto 99.288, de junho de 1990, pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), ligada diretamente à Presidência da República.

Em julho de 1991, Portaria do SDR criava a Comissão Consultiva Nacional de Açúcar e Álcool para assessorar seu secretário nos assuntos sucroalcooleiros. Faziam parte dessa Comissão, representantes dos Ministérios da Economia, da Agricultura e da Infra-Estrutura, das Secretarias de Ciência e Tecnologia, de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da SDR, além de representantes da indústria privada de açúcar e álcool, de fornecedores de cana-de-açúcar e trabalhadores do complexo.

Em abril de 1993, através de decreto, o Governo Federal criou a Comissão Interministerial do Álcool (CINAL) para definir e regulamentar os instrumentos de política do álcool combustível. A coordenação ficou a cargo do Ministério das Minas e Energia e também participavam os Ministérios da Fazenda; da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Integração Regional; a

---

<sup>64</sup> O processo de liquidação do IAA, iniciado em maio de 1990, demorou praticamente dois anos e se encerrou em 7 de fevereiro de 1992. “O Instituto do Açúcar e Álcool possuía 2.593 funcionários, dos quais 1.511 foram colocados em disponibilidade (sendo 683 reaproveitados), 764 foram redistribuídos, 594 estão aposentados, 6 faleceram, e 130 foram demitidos”. (DATAGRO, fevereiro de 1992)

Secretaria de Planejamento e o Banco do Brasil. Nesse momento, o Departamento Sucroalcooleiro funcionava junto ao Ministério de Integração Regional, que havia sucedido à Secretaria de Desenvolvimento Regional.

No ano de 1995, com novo nome, o Departamento de Álcool e Açúcar passou a integrar a Secretaria de Produtos de Base do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT).

Em 22 de agosto de 1997, o Diário Oficial da União trazia publicado o decreto s/n., que constituía o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), com objetivos de estudar e propor políticas direcionadas ao setor sucroalcooleiro e coordenar as ações dos diversos órgãos federais envolvidos com o setor. Era presidido pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e composto por dez Ministros e pelos respectivos Secretários Executivos. Estes juntamente com um representante da Casa Civil, formavam o Comitê Executivo do CIMA.

Ainda em agosto de 1997, através da Portaria MICT n. 107, foi criado o Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira, com representantes de produtores de açúcar, álcool e cana-de-açúcar, além de deputados e senadores. Procurava-se integrar institucionalmente os empresários e os parlamentares na tomada de decisão relativa ao complexo sucroalcooleiro.

Em fevereiro de 1999, a Resolução n. 1 da Secretaria Executiva do CIMA formalizou um órgão de assessoramento, a Câmara Técnica, composta por seis especialistas indicados por produtores de açúcar e álcool, dois indicados por plantadores de cana-de-açúcar e um por entidades dos trabalhadores.

Finalmente, em setembro de 1999, o Decreto n. 3.159/99 transferiu a presidência do CIMA para o Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento, sendo que além deste, o Conselho passou a ser integrado pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, das Minas e Energia, do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e da Ciência e Tecnologia.

“As questões submetidas às deliberações do CIMA são, por primeiro, debatidas no âmbito de sua Câmara Técnica, a qual envia o seu parecer acerca do tema ao Comitê Executivo. Este analisa as questões e as discute com o Comitê Consultivo.

Definidas as posições a respeito do assunto pelos Comitês Executivo e Consultivo, são elas submetidas aos Ministros que compõem o CIMA, para deliberação final”. (COSTA, 2003:194)

Entre 1997 e 2002, a política sucroalcooleira passou a ser decidida em dois espaços institucionais, no CIMA e na Agência Nacional de Petróleo (ANP). Esta surgiu em 1997, dentro da perspectiva de se constituir um regime de livre mercado para os combustíveis e em substituição ao Departamento Nacional de Combustíveis. Entre suas atribuições, estão a de fiscalizar o funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e regulamentar as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento passou a ser formalmente, a partir de 1999, o principal órgão federal na elaboração da política e na execução das ações voltadas para o complexo sucroalcooleiro. Além de presidir o CIMA, em junho desse ano, viu transferido do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo para sua estrutura, o Departamento do Açúcar e do Álcool que passou a integrar sua Secretaria de Produção e Comercialização.

Em 30 de janeiro de 1998, o Conselho de Ministros do CIMA editou sua primeira resolução, autorizando a PETROBRÁS a adquirir 90 milhões de litros de álcool etílico hidratado carburante produzido em usinas e destilarias da Região Norte-Nordeste. Até o final de 2002, mais precisamente 16 de dezembro de 2002, foram editadas 27 Resoluções pelo Conselho de Ministros do CIMA. O produto que mereceu atenção especial foi o álcool combustível, sendo que 16 resoluções lhe diziam respeito, relativas à aquisição pública, constituição de estoques, estabelecimento de preços diferenciados, exportação e importação e leilões públicos de venda do produto. Outras 5 resoluções diziam respeito à equalização dos preços e custos de produção da cana-de-açúcar produzida na Região Norte-Nordeste. As restantes 6 resoluções tinham caráter administrativo. O açúcar, especificamente, não foi objeto de nenhuma das resoluções do CIMA.

Ainda em relação ao aparato institucional do complexo sucroalcooleiro, um fato importante foi a extinção do Proálcool. O Decreto s/n., de 15 de fevereiro de 1991, revogou, junto com outros milhares (sic), o Decreto 83.700/79, última legislação editada

sobre o Proálcool. Tornavam-se sem efeito Atos Normativos, Portarias e Resoluções baseados no Decreto do Proálcool e extinguíam-se o Conselho Nacional do Álcool (CNAI) e a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL).

Formalmente, confirmava-se o que já se evidenciara na segunda metade dos anos 1980, qual seja a opção oficial por não se reforçar a participação do álcool entre os combustíveis líquidos. Daí até 2002, não se implantaria outro programa público contendo linhas específicas para ampliação do parque produtivo sucroalcooleiro. É certo que o complexo sucroalcooleiro continuou tendo acesso a créditos públicos para investimentos com juros abaixo do mercado, obtidos junto ao BNDES. Mas, isso foi possível também para outros ramos da agropecuária brasileira.

O mesmo não se pode dizer quanto à repactuação das dívidas acumuladas pelo complexo sucroalcooleiro, especialmente junto ao Banco do Brasil. Neste caso sim, conseguiu-se obter um tratamento específico e privilegiado em relação a outras atividades.

Em 31 de janeiro de 1991, o complexo sucroalcooleiro registrava uma dívida de US\$ 1.578,7 milhões junto ao Banco do Brasil e US\$ 363,4 milhões junto ao Instituto do Açúcar e do Álcool, resultando em um total de US\$ 1.942,1 milhões. Desses, US\$ 992,8 milhões eram provenientes das agroindústrias do Centro-Sul e US\$ 949,3 do Norte-Nordeste, proporcionalmente mais endividado (COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1991).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Endividamento Agrícola estimava que, em 1993, o endividamento das usinas e destilarias estava na casa dos US\$ 2,0 bilhões. A causa básica, segundo o relatório da CPI, seria a perda de US\$ 10 bilhões na renda do complexo, resultado do estabelecimento pelo Governo de preços abaixo do custo de produção setorial, a partir de 1985 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

Reportagem da Revista Carta Capital (1997) afirmava que o endividamento das agroindústrias sucroalcooleiras, em 1996, correspondia a cerca da metade do faturamento bruto daquele ano, que foi de R\$ 12,5 bilhões. Somente junto ao Banco do Brasil, a dívida acumulada era de R\$ 3,9 bilhões.

Em vários momentos obteve-se renegociação da dívida junto ao sistema financeiro e órgãos públicos, algumas de acordo com as condições gerais de renegociação

das dívidas da agricultura brasileira como um todo, outras específicas para o complexo sucroalcooleiro. Em 1999, o endividamento sucroalcooleiro com o Banco do Brasil era de US\$ 6,3 bilhões. Dois anos depois, em 2001, graças à renegociação de um pouco mais da metade da dívida, aquele valor tinha caído para R\$ 5,0 bilhões (GAZETA MERCANTIL, 2001).

Quanto ao controle público da produção sucroalcooleira, após a extinção do IAA, os Planos de Safra da Lavoura Canavieira, aos moldes do que era determinado nos artigos 3º. e 55 da Lei 4.870/65, continuaram sendo editados na década de 1990, embora tivessem perdido grande parte do significado anterior. O primeiro dos anos 1990, foi oficializado pela Portaria SDR/PR n.1, de 4 de setembro de 1990.

Com a promulgação da Lei 9.363/96 (resultante da Medida Provisória no. 1.064/96), os volumes de produção registrados nos Planos de Safra perderam seu caráter obrigatório e passariam a ser apenas indicativos. A partir daí, os Planos de Safra seriam editados para se estabelecer uma estimativa oficial de produção sucroalcooleira. Mesmo isso acabou não ocorrendo, sendo que o último Plano de Safra publicado é o referente à safra 1997/98, resultante da Portaria n. 46/97, de 24/9/97, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo<sup>65</sup>.

### **5.3.3.1 As postergações na liberação de preços**

O processo de liberação dos preços sucroalcooleiros serve como excelente exemplo de como a desregulamentação foi errática e acompanhada de indefinições e recuos. Sua base, segundo COSTA (2003), foi a Lei 8.178, de março de 1991, que conferia ao Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento a competência para “baixar, em caráter especial, normas que liberem, total ou parcialmente, os preços de qualquer setor”. Após a edição dessa Lei, passaram-se quatro anos para que, especificamente, se iniciasse a liberação dos preços sucroalcooleiros e mais quatro até que a mesma, aparentemente, findasse, em 1999.

---

<sup>65</sup> O Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento recebe, atualmente, informações sobre a produção individualizada das agroindústrias sucroalcooleiras, em boletins quinzenais. Não há publicação, entretanto, dessas informações.

Em 6 de julho de 1995 foi publicada a Portaria Ministério da Fazenda (MF) n. 189/95, fixando tão somente o preço do açúcar cristal standard (cuja produção é desprezível) e liberando, por consequência, os preços dos demais açúcares, cristal superior, especial, especial extra, demerara e refinado granulado, que representam a quase totalidade da produção de açúcar.

Pode parecer estranho que o primeiro preço a ser liberado fosse o daquele produto para o qual, ao longo de décadas, tinha se voltado, prioritariamente, a proteção pública, justificando-se, inclusive, a montagem de todo um aparato institucional, capitaneado pelo IAA. Contudo, se levarmos em conta que os preços internacionais do açúcar estavam, momentaneamente, favoráveis e que suas exportações haviam deixado de ser monopólio público (voltaremos a esse ponto adiante), compreende-se que essa liberação foi oportuna para os interesses empresariais.

Na data de 29 de março de 1996, foi editada a Portaria MF n. 64/96 anunciando que, em 1º de janeiro de 1997, seriam liberados os preços da cana-de-açúcar, do açúcar standard, do mel residual e do álcool de todos os tipos, carburante e não carburante. No restante do ano de 1996, o Governo Federal deveria regulamentar a transição para um mercado livre.

Com a justificativa de que tal fato acabou não ocorrendo e que a liberação imediata dos preços resultaria em queda acentuada na renda dos produtores e em pressões inflacionárias<sup>66</sup>, em dezembro de 1996, outra portaria, a MF n. 294/96, foi editada, revogando a Portaria 64/96 e estabelecendo um calendário escalonado para liberação dos preços sucroalcooleiros. O álcool anidro deveria ter seu preço liberado em 1º de maio de 1997 e os demais produtos um ano depois, em 1º de maio de 1998.

Por servir de aditivo à gasolina – garantindo-lhe o consumo - e ter seu preço ao consumidor igual ao deste derivado do petróleo e acima do preço do álcool hidratado, a liberação do preço do álcool anidro acabou ocorrendo no momento anteriormente

---

<sup>66</sup> “Conforme a Exposição de Motivos do então Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, Francisco Dornelles, a liberação de preços sem um mecanismo tributário de suporte aos preços do álcool combustível prejudicaria sensivelmente os produtores e consumidores deste produto, já que representaria um aumento de 25% sobre o preço final do combustível para os 4,3 milhões de consumidores, e uma redução de 70% das atividades do setor, com redução de aproximadamente 560 mil postos de trabalho”. (MORAES, 1999:90, o exagero foi grifado na transcrição)

anunciado. A liberação dos demais preços, entretanto, acabaria sendo, mais uma vez, adiada.

Em 29 de abril de 1998, dois dias antes da data prevista para liberação dos preços da cana-de-açúcar, do açúcar standard e do álcool hidratado, foi editada a Portaria MF n. 102/98, postergando a liberação para 1/11/98. Segundo COSTA (2003:103), as justificativas do adiamento apresentadas na portaria foram: “a) a necessidade de realização de um amplo diagnóstico do setor sucroalcooleiro, com vistas a identificar e corrigir desequilíbrios estruturais; b) a existência de elevados estoques de passagem de álcool carburante (com forte pressão negativa nos preços); c) a necessidade de definir regras ou padrões de comercialização de álcool carburante antes da liberação total do mercado e; d) a necessidade de aprofundar as discussões sobre a comercialização da cana-de-açúcar no regime de preços liberados”.

Pode-se considerar que essas justificativas apresentam um caráter artificial, especialmente a pretensão de, após a realização de um amplo diagnóstico do setor, se corrigir seus desequilíbrios estruturais, isso em um prazo de seis meses, de maio a outubro de 1998. Talvez, a real motivação fosse a de ganhar um pouco mais de tempo, diante de um mercado com preços de açúcar em queda e com excesso de oferta de álcool hidratado, sem falar no fato de que 1998 foi um ano eleitoral.

No dia 19 de outubro de 1998, sem nenhuma justificativa oficial dessa feita, foi publicada a Portaria MF n. 275/98, adiando novamente a data de liberação dos preços para 1º de fevereiro de 1999 (pouco mais de 3,5 anos do início do processo de liberação dos preços do complexo), o que finalmente acabou sendo cumprido, embora ocorressem alguns recuos posteriores, que serão explicitados oportunamente.

Algumas interpretações, especificamente a de COSTA (2003), atribuem a instabilidade e a grave crise sucroalcooleira do biênio 1998/99 ao longo processo de liberalização de preços, com constantes adiamentos e desvinculação entre a liberação da matéria-prima (cana-de-açúcar) e dos produtos finais (açúcar e álcool). Destacam também que houve inabilidade pública na condução do processo<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> “O largo tempo decorrido entre o início e o término do processo de liberação dos volumes e preços de comercialização dos produtos do setor, a desvinculação entre a liberação dos produtos finais (açúcar e álcool)

Sugerimos uma interpretação praticamente oposta. Os riscos e o desconhecimento de mercados liberalizados, especialmente para a cana-de-açúcar e o álcool, levaram os empresários (que constantemente exerceram seu poder de pressão sobre o setor público) e as instituições governamentais ligadas ao complexo a adotarem posições mais cautelosas em relação à liberação. A tendência evidenciada pós 1995, de preços declinantes para o açúcar e sobre oferta de álcool, transformou cautela em receio ou em quase pânico, para alguns, de forma a influenciar nas constantes medidas protelatórias da liberação dos preços sucroalcooleiros. Não se conclua daí, contudo, que o processo de liberação de preços, da forma com que foi conduzido, não tenha trazido indefinições e confusão.

Saliente-se que a manutenção de preços administrados até 1999, não resultou necessariamente em remuneração aos custos de produção do complexo. Pode ter-se reproduzida a política de 1986-1990, quando os preços do álcool foram fixados abaixo de seu custo estimado. De qualquer maneira, a manutenção de preços administrados, aparentemente, evitou um mal maior, de se confrontar com preços de mercado ainda mais baixos.

Ressalte-se, por outro lado, que a liberação de preços findou em 1999, um dos piores anos para o setor, com preços aviltados<sup>68</sup> e ameaça de bancarrota setorial. Aparentemente<sup>69</sup>, os interesses do complexo não mais tiveram força política suficiente para evitar que o mesmo fosse alcançado pela tendência geral de liberalização que movia, desde há muito, a política econômica. Além do que, não se deve esquecer que, logo após a

---

e de sua matéria-prima (cana) e as sucessivas prorrogações da liberação do álcool hidratado e da cana-de-açúcar, contudo, geraram grande instabilidade no setor, o qual por conta disto enfrentou, especialmente no ano de 1998, uma de suas mais graves crises”. “De fato, ainda que, para melhor acomodação e minimização dos impactos decorrentes da liberação de um setor que por tantas décadas operara sob rígida intervenção e integral dirigismo econômico por parte do Estado, fosse justificável o processo de liberação escalonada, nada justificava tanto tempo entre o início e o término do processo e, muito menos, a imposição aos agentes econômicos envolvidos, igualmente por longo período, de um mercado ‘parcialmente liberado’ (apenas quanto a uma parte dos produtos finais)”. (COSTA, 2003:151, grifado na transcrição)

<sup>68</sup> Entre 1998 e 1999, o preço do açúcar no mercado internacional despencou para US\$ 158,80/t (abril de 1999), abaixo do seu custo de produção estimado, de US\$ 190,00/t (ALVES e outros, 1999). No mercado interno, o preço da saca de açúcar caiu de R\$ 22,00 pra R\$ 7,00, em 1999 e o preço do litro de álcool, fixado em R\$ 0,41, em 1998, chegou a ser vendido por R\$ 0,14, em maio de 1999 (COSTA, 2003).

<sup>69</sup> O termo aparentemente se justifica, porque outras ações públicas compensaram, até certo ponto, a liberação de preço do álcool hidratado (vide item 5.3.3.4).



maxidesvalorização do Real em 1999, a política macroeconômica foi marcada por maior rigidez e por um forte ajuste fiscal, com cortes de gastos públicos e obtenção de alto superávit primário.

### **5.3.3.2 Medidas para cana-de-açúcar**

Como já discutido anteriormente, em 1971 havia-se criado uma política de equalização de custos de produção para a cana-de-açúcar produzida no Norte-Nordeste, cujos produtores recebiam um adicional monetário por tonelada fornecida da matéria-prima. Esse subsídio regional de preço se justificava diante dos maiores custos de produção dessa região, quando comparados com os custos do Centro-Sul. Tal subsídio, em menor intensidade, também era aplicado para a produção do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

Até 1991, os recursos para pagamento desse subsídio originavam-se da “contribuição ao IAA”, um imposto ad valorem cobrado sobre a comercialização do açúcar e do álcool. A Lei 8.393/91, de 31/12/91, extinguiu essa contribuição e deliberou, sob pressão dos deputados do Nordeste, que a equalização de custos entre as regiões produtoras, a partir de então, passaria a ser feita, indiretamente, com a cobrança diferenciada do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) sobre o açúcar, com maiores alíquotas impostas ao Centro-Sul. Isso permitiria, em tese, às agroindústrias do Nordeste pagar aos fornecedores um preço maior por tonelada de cana-de-açúcar do que as do Centro-Sul.

A legislação do IPI diferenciado durou sete anos e, em 1998, ocorreu a unificação nacional das alíquotas do IPI do açúcar. Voltou-se, então, a conceder um adicional monetário para a produção da cana-de-açúcar do Norte-Nordeste, fixada pela Portaria do Ministério da Fazenda n. 275, de outubro de 1998, em R\$ 5,07/tonelada. A Resolução CIMA n. 5, de setembro de 1998, havia estabelecido que a fonte para bancar esse adicional, seria a Parcela de Preço Específico (PPE), originada da comercialização dos derivados do petróleo.

Posteriormente, outras resoluções do CIMA trataram da equalização dos custos de produção da cana-de-açúcar. Assim, a Resolução CIMA n. 10, de 5/3/99, com a pretensão de ser mais abrangente em termos geográficos, autorizava a Agência Nacional do Petróleo a aplicar recursos da conta Petróleo, Derivados e Álcool na equalização dos custos de produção da cana-de-açúcar nos estados do Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro e Tocantins. Na prática, essa Resolução virou letra morta e não veio a ser aplicada.

Já a Resolução CIMA n. 16, de 27/1/2000, referia-se somente a equalização de custos para a Região Nordeste. Seu Artigo 1º. autorizava a Agência Nacional do Petróleo (ANP) a utilizar recursos arrecadados com a Parcela de Preços Específica – PPE, até o montante de R\$ 186,7 milhões, para dar continuidade à equalização dos custos de produção da cana-de-açúcar nos estados da Região Nordeste.

Finalmente, a Resolução CIMA n. 20, de 27/1/2000, autorizava a ANP a transferir R\$ 30.396.000,00 para equalização de custos de produção da cana-de-açúcar nos estados da Região Nordeste, recursos esses destinados a subsidiar, retroativamente, a venda de cana-de-açúcar no ano de 1998.

Apesar desse conjunto de resoluções, até o final de 2002, apenas uma parcela da safra 1998/99 de cana-de-açúcar do Nordeste havia sido beneficiada pela transferência de recursos federais para equalização de custos de produção. Consideram-se dois motivos para a suspensão desse pagamento, denúncias de que existiam usinas que se apropriavam indevidamente dos recursos (COSTA, 2003) e, o que parece mais importante, o rígido controle fiscal praticado pelas autoridades econômicas de 1999 em diante, limitando o repasse financeiro para uma série de ações públicas, entre elas a equalização do custo da cana-de-açúcar. Como consequência, houve reação dos produtores de cana-de-açúcar do Nordeste, através de uma ação de cobrança judicial dos recursos não repassados pelo Governo Federal.

A solução do conflito encontrou seu instrumento jurídico na Lei 10.453, de 13 de maio de 2002, que apesar de conhecida como a “Lei do Álcool”, no Parágrafo 2º. do Artigo 7º. deliberou sobre a liquidação de débitos do programa de equalização de custos de produção de cana-de-açúcar para a Região Nordeste. O Artigo 8º. estipulava que o

pagamento administrativo desse débito somente aconteceria, se os produtores desistissem de sua cobrança judicial, conforme ação ajuizada contra a União. Os artigos 7º. e 8º. foram regulamentados pelo Decreto Presidencial n. 4.267, de 12 de junho de 2002.

Estipulava-se um pagamento de R\$ 447.714.067,40, resultado da multiplicação de 83.911.00,00 toneladas de cana-de-açúcar por R\$ 5,0734 por tonelada. Os débitos a serem liquidados referiam-se às safras 1998/99 (o resíduo que ainda não havia sido pago), 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002. A deliberação pelo pagamento não se deu em um fórum de um Conselho de Ministros, como o CIMA, cujas resoluções mostravam-se inócuas nesse aspecto, mas foi assumida diretamente pela Presidência da República e pelo Legislativo Federal. Houve reconhecimento governamental de um débito considerável, próximo a R\$ 500 milhões, em um ano de eleição presidencial.

Ao se aproximar a liberação do preço da cana-de-açúcar, que acabou ocorrendo no início de 1999, surgiu a necessidade de se encontrar um mecanismo privado para obtenção do preço de mercado desse produto. Na realidade, por ter sua produção praticamente toda direcionada para a transformação industrial, especialmente em açúcar e álcool, o preço da cana-de-açúcar acaba se vinculando totalmente aos preços de seus dois derivados principais.

Conforme descrição de MORAES (1999), em 14 de abril de 1998, na sede da Bolsa de Mercadorias e Futuros, em São Paulo, foi apresentado um modelo criado por representantes da Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (ORPLANA) e da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA). Incorporava um critério de qualidade da matéria-prima, dado pela quantidade de Açúcar Total Recuperável (ATR) e o preço da cana-de-açúcar acabava sendo obtido de maneira ponderada e em dependência dos preços do açúcar e do álcool nos mercados interno e externo.

“O sistema como um todo será gerido pelo Conselho de Produtores de Cana, Açúcar e de Álcool (CONSECANA), que terá um Conselho Diretor e apoio do Grupo Técnico e Econômico (GTEC), e o suporte da Câmara Técnica de Avaliação da Qualidade da Cana (CANATEC-SP). As possíveis desavenças serão arbitradas pela Câmara de Juízo Arbitral da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F)”. (MORAES, 1999:121) Com a

consolidação do sistema no Estado de São Paulo, outras unidades da federação, como o Paraná, Alagoas e Pernambuco, adotaram sistemas semelhantes ao CONSECANA (BURNQUIST e outros, 2002).

### 5.3.3.3 Medidas para o açúcar

As exportações de açúcar constituíram um monopólio público até o final da década de 1980. Nos anos de 1960, o planejamento do complexo sucroalcooleiro incorporou, como um dos seus objetivos, o aumento da participação brasileira no mercado externo de açúcar e os artigos 1º. a 8º. e 39 da Lei 4.870/65 estabeleciam que competiria ao IAA identificar os excedentes exportáveis (de açúcar e de álcool, embora estes fossem inexpressivos), fixar a remuneração ao produtor e negociar a venda diretamente no mercado externo<sup>70</sup>.

Tal situação sofreu alteração no final da década de 1980. Através do Decreto Presidencial n. 98.054/89, publicado em 16/8/89, foi dado um primeiro e significativo passo na liberação das exportações de açúcar. Passou a ser admitida a exportação privada de açúcar e seus derivados, desde que garantidos o abastecimento interno e a formação de estoques de segurança e desde que se obtivesse uma autorização prévia junto ao IAA.

A Lei 7.817/89, de 15/9/89, estabeleceu a data de 31/5/90 como prazo para que o controle prévio do IAA nas exportações de açúcar findasse. Tal decisão não foi mantida e, através da Lei 8.117/90, de 14/12/90, o controle prévio das exportações de açúcar e seus derivados foi assumido pela Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República (SDR/PR), prevendo que vigorasse até 31/5/95. A partir desta data, de fato, a autorização prévia governamental para exportação de açúcar e seus derivados deixou de existir.

Apesar deste longo intervalo, 16/8/89 a 31/5/95, entendemos que o ato fundamental para a liberação das exportações sucroalcooleiras já ocorrera em 1989, com a permissão das exportações privadas. A obrigação do registro prévio, primeiro no IAA, depois na SDR/PR e em seus sucedâneos institucionais, aparentemente, teve um caráter

---

<sup>70</sup> Na verdade, desde a década de 1930, com a promulgação do Decreto 1.831, de 4/12/1939, era assegurado ao IAA o monopólio nas exportações de açúcar.

essencialmente burocrático, não impedindo o grande crescimento das exportações açucareiras na primeira metade dos anos 1990.

No final de 1994, em decorrência da ameaça de desabastecimento do mercado interno, especialmente de álcool, o Governo Federal procurou controlar as exportações de açúcar através do imposto de exportação<sup>71</sup>. Em 14/10/94, a Resolução BACEN n. 2.112 estabeleceu para o açúcar de cana uma alíquota de 10% para seu imposto de exportação (até então esse valor era 0%). Iniciou-se um tumultuado processo de alterações de alíquotas e deliberações sobre excedentes exportáveis, que durou até meados de 1997.

Em 29/12/1994, a Resolução BACEN n. 2.136 fixou uma nova alíquota de exportação de açúcar, agora em 2%. A Resolução BACEN n. 2.163, de 1/6/1995, elevou tal alíquota para 40%. Praticamente um mês depois, a Resolução BACEN n. 2.590, de 13/7/1995, zerou a alíquota de exportação de açúcar. Entre 28/7/1995 e 3/8/1995<sup>72</sup>, medida provisória e portarias do Governo Federal permitiram que fossem estimados excedentes exportáveis de açúcar por cada unidade produtora (usina) e que se concedesse isenção total ou parcial do imposto de exportação sobre esses excedentes.

Na data de 4/8/1995, a Portaria BACEN n. 2.597 elevou a alíquota do imposto de exportação de açúcar, novamente, para 40%. Em 21/6/1996, Despacho conjunto dos Ministros da Fazenda e da Indústria, Comércio e Turismo concedeu isenção do imposto de exportação para 80% dos excedentes exportáveis das usinas para a safra 1996/97. Em 22/10/96, a isenção foi estendida para os 20% restantes dos excedentes exportáveis. Para a safra 1997/98, a decisão governamental foi de conceder isenção do Imposto de Exportação para todo excedente exportável. Finalmente, em 14/7/1997, foi publicada a Resolução BACEN n. 2.767, estabelecendo em 0% a alíquota do imposto sobre a exportação dos açúcares de cana-de-açúcar.

Alguns comentários merecem ser feitos. A partir de 1996, os Planos de Safra não tinham mais caráter obrigatório, limitando, sob o ponto de vista legal, que sobre eles o

---

<sup>71</sup> Segundo COSTA (2003), o Imposto de Exportação está previsto no Artigo 153, inciso II da Constituição de 1988. Sua alíquota pode ser alterada por decisão administrativa do Poder Executivo e entrar em vigência imediatamente, não sendo necessário obedecer o princípio da anterioridade.

<sup>72</sup> Maior detalhamento dessas alterações pode ser obtido em COSTA (2003), nas páginas 132, 133 e 134.

Governo Federal estabelecesse os excedentes exportáveis. Na prática, contudo, isso se revelou pouco importante, posto que, sobre os excedentes exportáveis das safras 1996/97 e 1997/98, a alíquota de exportação acabou sendo zerada.

As idas e vindas nas decisões governamentais, certamente influenciadas por pressões originadas dos representantes do complexo sucroalcooleiro, resultaram em pequena ou nenhuma efetividade na tentativa de se controlar as exportações de açúcar via imposto de exportação. Sob o argumento principal de que se fechava um contrato de exportação, num momento em que a alíquota era mais baixa do que àquela verificada no momento posterior, o da efetiva exportação, foram impetradas várias ações judiciais, obtendo-se, em sua grande maioria, liminares com sentenças favoráveis ao não recolhimento do imposto de exportação<sup>73</sup>. Na realidade, não se conseguiu evitar a exportação de açúcar, nem se obtiveram receitas tributárias consideráveis.

Outro contencioso da década de 1990 foi estabelecido em torno da cota de exportação de açúcar para os Estados Unidos da América. Este país pratica internamente preços de açúcar cerca de 2,5 vezes maior que os preços do mercado livre internacional. Como sua produção interna é menor que sua demanda, complementa suas necessidades com a importação do produto, estabelecendo, para tanto, cotas de importação para diversos países, entre os quais o Brasil. Os preços pagos para o açúcar dessas cotas são altamente remuneradores.

O Artigo 7º. da Lei 4.870/65 garantia que a o atendimento da chamada “cota americana” seria feito, exclusivamente, com açúcar produzido pelas usinas do Nordeste, justificando-se tal fato pelo menor nível de desenvolvimento sócio-econômico dessa região. A Lei 8.117/90, em seu Artigo 2º., manteve tal situação. Com o fim da desregulamentação das exportações de açúcar em 1995, havia quem defendesse que a “cota americana” fosse redistribuída para todo o país.

---

<sup>73</sup> Veja-se trecho do Despacho do Ministro Relator Ademar Maciel, citado por COSTA (2003:136): “Não se nega ao Executivo o direito, e até o dever, por motivos conjunturais, de alterar a alíquota do imposto de exportação (CF, art. 153, II, § 1º.). No caso concreto, porém, a impetrante já havia obtido autorização para exportar 400.000 toneladas métricas de açúcar para o exterior pelos períodos de 95/96 e 96/97. Assim, dentro das condições da época (alíquota de 2%), firmou contratos para atingir seu objetivo. A nova alíquota (40%), ainda que legalmente acertada, se mostrou desarrazoada e altamente ruinosa para a empresa. Violação do devido processo, em seu aspecto substantivo”.

Houve mobilização dos produtores do Nordeste e na 15ª. reedição da Medida Provisória n. 1.476/96, “foi incluída determinação até então inexistente naquele texto, no sentido de que ‘os volumes de produtos derivados de cana-de-açúcar destinados aos mercados preferenciais serão atribuídos à Região Norte-Nordeste, tendo em conta o seu estágio sócio-econômico’ (art. 7º.), o que foi mantido quando de sua conversão na Lei 9.362/96, de 13/12/96”. (COSTA, 2003:139)

O significado econômico da “cota americana” é relativamente pequeno. Segundo COSTA (2003), no ano de 2000, foram produzidas 3.460 mil toneladas de açúcar no Norte-Nordeste, exportadas 1.870 mil toneladas, enquanto a “cota americana” foi de 164 mil toneladas, 4,7% da produção e 8,8% da exportação da região. Em relação ao faturamento total das usinas do Norte-Nordeste (incluindo o álcool), a “cota americana” representou cerca de 4,0%.

Um tratamento diferenciado para os estados do Norte-Nordeste também foi proposto na Lei 8.393/91, de 31/12/91, que estabeleceu a cobrança do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para o açúcar em substituição à “contribuição ao IAA”, conforme já mencionado. Decorrente de articulação política da Bancada do Nordeste, seu artigo 2º. estabelecia que, enquanto perdurasse a política de preço nacional unificado do açúcar, a alíquota máxima do IPI do açúcar seria de 18%, assegurando-se total isenção para a produção obtida na área de abrangência da SUDAM (Região Norte) e da SUDENE (Região Nordeste e parte de Minas Gerais e Espírito Santo) e autorizando a redução de até 50% de seu valor para o Espírito Santo e Rio de Janeiro.

O Decreto 420/92, de 14/1/92, determinou para todo País a cobrança da alíquota máxima permitida, ou seja, 18%, com exceção do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que foram beneficiados pelo desconto máximo previsto e pagariam 9% e dos estados do Norte e Nordeste, que pagariam 0%.

Com a liberação dos preços dos açúcares, exceto o do cristal standard, em 1995, o entendimento de muitos foi o de que não havia mais como se cobrar o IPI sobre a comercialização desse produto, posto que sua base legal, o artigo 2º. da Lei 8.393/91 tinha perdido efetividade, por não haver mais um preço nacional unificado de açúcar.

A Lei 9.532/97, de 11/12/97, restabeleceu a possibilidade de cobrança do IPI e assegurou “aos estabelecimentos produtores localizados nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo e em Estados das regiões Norte e Nordeste, o direito a crédito presumido, calculado com base em percentual, fixado pelo Poder Executivo em virtude do diferencial de custo da cana-de-açúcar entre as regiões produtoras do País, a ser aplicado sobre o valor do produto saído do estabelecimento e compensado com o IPI devido nas saídas de açúcar” (art. 42)”. (COSTA, 2003:115)

O Decreto 2.501/98, de 19/2/98, fixou a alíquota do IPI do açúcar para todo País em 12% e estabeleceu o direito a crédito presumido de 85% para os produtores da Região Norte-Nordeste, o que reduzia, na prática, a alíquota do IPI para 1,8%. Para os produtores do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, o crédito presumido foi fixado em 30%, equivalente a uma alíquota de IPI de 8,4%.

Após a revogação do art. 42 da Lei 9.532/97 pela Medida Provisória 1.788, de 29/12/98, foi publicado o Decreto 2.9917/98, em 31/12/98, estabelecendo que a partir de 1/1/99 seria cobrada uma alíquota única do IPI do açúcar em todo o território nacional (agora sem nenhuma exceção), no valor de 5%.

Pode-se considerar que o Governo Federal perseguia dois objetivos nas leis e decretos do IPI do açúcar, o primeiro de aumentar sua arrecadação, o segundo de compensar as regiões menos desenvolvidas com a incidência de uma menor carga tributária. Na prática nenhum dos dois objetivos foi alcançado, posto que o IPI do açúcar, de fato, acabou não recolhido, na sua quase totalidade.

Foram inúmeras as ações impetradas contra o seu pagamento, baseadas em argumentos de vários tipos. Questionou-se, por exemplo, que alguns açúcares comercializados não estavam contidos nas normas públicas e, portanto, não poderiam ser taxados. As ações procedentes das agroindústrias do Centro-Sul argumentavam que a diferenciação de alíquotas de IPI entre regiões interferia na atividade econômica, em desacordo com o previsto na Constituição de 1988. O argumento mais geral utilizado foi o de que o açúcar é um alimento essencial e pertencente à cesta básica há mais de 60 anos, devendo receber o mesmo tratamento dos demais alimentos nessa situação, ou seja, ter alíquota do IPI zerada, conforme norma constitucional.



A maior parte dos processos judiciais ainda encontra-se em tramitação, não tendo sentenças definitivas. Entretanto, várias liminares obtidas possibilitaram o não recolhimento ou no máximo o depósito em juízo do IPI do açúcar.

#### **5.3.3.4 Medidas para o álcool**

Como já comentado, no início da desregulamentação sucroalcooleira, as perspectivas para o mercado do álcool eram mais desfavoráveis do que para o açúcar. Enquanto este contava com a possibilidade de expansão da produção para atender o mercado externo (o que, de fato, se confirmou ao longo da década de 1990), aquele convivia com um problema grave de curto prazo com repercussões desfavoráveis no médio e longo prazo.

O baixo estímulo dos preços vigentes para o álcool combustível fazia com que sua oferta situasse abaixo de sua demanda<sup>74</sup>, resultando em desabastecimento nos postos de combustível e desestímulo para a aquisição de novos carros a álcool. Com o tempo, a previsão era de redução da frota de carros a álcool e diminuição, portanto, do tamanho do mercado de álcool combustível.

A solução que podia se imaginar, com mercados liberalizados, é que o álcool combustível aumentasse sua competitividade em relação à gasolina, seja por elevação do preço do petróleo, seja pela redução do custo de produção do álcool ou ainda por uma combinação de ambas. Isso não se verificando na intensidade necessária, a alternativa era se manter um arranjo institucional “extra” mercado, subsidiando o consumo de álcool, especialmente o hidratado, de forma a garantir a sua competitividade. Foi o que acabou se observando praticamente em todo o período 1990-2002.

Na realidade, foram constituídos diversos arranjos institucionais, mesmo porque houve mudanças importantes na regulamentação do mercado de combustíveis líquidos como um todo. Desde o início da década de 1990, permitiu-se que as distribuidoras

---

<sup>74</sup> Parece existir um contra-senso, se havia demanda não atendida, porque não se produzia mais? Ao considerar que álcool hidratado e gasolina são produtos substitutos e que o preço ao consumidor do primeiro tem que ser menor do que o segundo e que este estava em nível baixo, compreende-se o desestímulo para se aumentar a produção de álcool.

de combustível comprassem diretamente das destilarias, o álcool carburante, sendo que anteriormente o produto deveria ser entregue diretamente à Petrobrás.

Em 1995, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 9, permitindo a participação de outras empresas, de caráter estatal ou privado, além da Petrobrás, no exercício de todas as atividades relacionadas à indústria de petróleo. Até então, as únicas atividades que não se constituíam monopólio da Petrobrás, eram a distribuição e a revenda de combustíveis, além do refino de duas empresas privadas já instaladas em 1953, quando foi criada a estatal do petróleo. O monopólio do setor foi transferido da Petrobrás para a União, que passou a ter o poder de concessão à iniciativa privada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Durante 1995, foi promovida a abertura do mercado de distribuição de combustível, proporcionando o surgimento de grande número de novas distribuidoras pequenas e médias. Segundo MORAES (1999), no início da década de 1990, havia apenas 8 distribuidoras de combustível, organizadas em torno do Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis (SINDICOM) e comercializando 11 bilhões de litros, enquanto que, em setembro de 1999, o número de distribuidora havia subido para 169 com a comercialização de 23 bilhões de litros. Saliente-se, contudo, que o SINDICOM ainda detém 85% desse mercado.

Outra alteração institucional importante está relacionada com a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP). “Em agosto de 1997 foi promulgada a Lei n. 9.478 (que regulamentou a Emenda Constitucional n.9), que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética, cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP), e que objetiva implantar o regime de livre mercado para os combustíveis derivados de petróleo, a partir de agosto de 2.000. O Decreto n. 2.455, de janeiro de 1998, regulamenta a referida lei”. (MORAES, 1999:100, parênteses acrescentados na transcrição).

A ANP assumia, com poderes ampliados, o lugar do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). A nova agência tinha funções regulatória e fiscalizatória, estipulando as normas legais referentes às atividades de exploração, produção, refino,

transporte, distribuição, revenda, importação e exportação de petróleo, seus derivados, álcool combustível e gás natural.

Posteriormente, a data de liberação dos mercados dos derivados de petróleo, inicialmente estipulada para agosto de 2000, sofreu um adiamento, com a promulgação da Lei 9.990/2000, ocorrendo, de fato, em 31 de dezembro de 2001.

Enquanto deteve o monopólio de refino de petróleo, a Petrobrás, através de sua política de preços, garantia os recursos para bancar o subsídio do álcool carburante e de alguns derivados de petróleo, como o gás de cozinha, fixando os preços de outros derivados, como a gasolina, acima de seus custos médios, caracterizando-se a prática de subsídios cruzados. Os gastos com os subsídios do álcool eram contabilizados na chamada Conta Álcool. ABREU (1996), como representante da Petrobrás, estimou que, entre dezembro de 1984 e abril de 1995, a Conta Álcool resultou em um déficit de US\$ 1,7 bilhão (dólares de 1996) para a estatal de petróleo.

Na segunda metade da década de 1990, a política de subsídio cruzado dos preços de combustíveis da Petrobrás, passou a ser denominada Fundo de Uniformização de Preços (FUP) e, mais adiante, Parcela de Preço Específica (PPE)<sup>75</sup>. No caso do complexo sucroalcooleiro, os recursos do PPE foram usados para a equalização dos custos de produção da cana-de-açúcar e para os subsídios ao álcool carburante.

Até fevereiro de 1999, quando o preço do álcool hidratado foi liberado, diversos esquemas foram usados para o pagamento do produto entregue pelas destilarias. O último, que vigorou de março de 1997 a janeiro de 1999, funcionava com as distribuidoras de combustível comprando (ou devendo comprar) o álcool das destilarias, de acordo com a tabela oficial de preço. A competitividade com a gasolina seria obtida com um menor recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelas distribuidoras. Como esse imposto é estadual, os estados eram ressarcidos pelo Governo Federal, usando-se recursos da FUP ou do PPE. Um dos problemas constatados nesse

---

<sup>75</sup> Em 1997 o preço básico da gasolina era de R\$ 0,319/litro, sendo que R\$ 0,129/litro correspondia ao seu custo de produção e R\$ 0,112/litro ao adicional para bancar o subsídio de outros derivados do petróleo e do álcool carburante. No caso do álcool anidro, seu preço básico na usina ou refinaria era de R\$ 0,427/litro, ao qual era aplicado um subsídio de R\$ 0,108/litro, de maneira a igualar seu preço ao da gasolina (DATAGRO, n. 8, 1997).

esquema foi o fato de algumas distribuidoras, aproveitando-se da sobre oferta de álcool, adquirirem o álcool por valores menores do que os previstos da tabela de preços.

A liberação do preço do álcool hidratado em fevereiro de 1999, embora tenha se dado nove anos após o início da desregulamentação, na verdade, não foi plena. A Resolução CIMA n. 10, de 1/2/1999, publicada no Diário Oficial da União em 5/3/1999, estabeleceu que a ANP repassasse, a partir de 1º. de fevereiro de 1999, aos produtores de álcool etílico hidratado, o valor de R\$ 0,0450/litro, “para assegurar a competitividade do produto com a gasolina ‘A’ a preços de mercado”. O pagamento seria feito diretamente aos produtores ou às suas associações, não estando envolvidas as distribuidoras de combustível.

A mesma Resolução determinava que, em caso de aquisição de álcool etílico hidratado pela Petrobrás, a estatal deveria pagar R\$ 360,00 por metro cúbico do produto, ou R\$ 0,36/litro. Ainda, a Resolução n. 10 estabelecia que os produtores de álcool etílico do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul teriam direito a receber um apoio temporário, por cinco anos e em valores decrescentes a partir do segundo ano, sendo que os valores e procedimentos seriam divulgados, oportunamente, pelo Poder Executivo. Esse apoio regional perdurou tão somente pelos dois anos iniciais e, depois, seu pagamento foi suspenso.

O volume de recursos necessário para as políticas de apoio à produção de álcool, em 1999, que incluía a equalização de custos da cana-de-açúcar, havia sido estipulado no ano anterior, pela Resolução CIMA n. 6, publicada em 22 de outubro de 1998, no valor máximo de R\$ 1,1 bilhão (sic), sendo que a fonte de recursos seria a Parcela de Preço Específica.

O Governo Federal garantia recursos públicos para continuar apoiando a política de álcool combustível, assegurava o pagamento de uma complementação ao preço de cada litro de álcool vendido pelas destilarias e estabelecia que a Petrobrás, ao comprar o produto, o fizesse por um preço (R\$ 0,36) bem acima do que aquele que as distribuidoras privadas chegaram a pagar em 1999, na casa dos R\$ 0,18. Essa decisão mostrou-se insustentável e foi revogada pela Resolução CIMA n. 12, de 13/4/1999, que estabeleceu o sistema de leilão público, sem preço pré-determinado, para aquisição de álcool pela Petrobrás.

Por outro lado, a complementação no preço do álcool hidratado, de R\$ 0,0450/litro, ficou abaixo do que se praticava anteriormente, que era de R\$ 0,127. A intenção governamental era de se garantir uma sustentação relativamente menor, visando eliminar parte da sobre oferta de álcool então constatada. O apoio que o Governo Federal estava propondo ao complexo sucroalcooleiro, em um ano de forte ajuste fiscal, atendia apenas uma parte das reivindicações dos representantes sucroalcooleiros, às voltas com mercados desfavoráveis tanto do álcool quanto do açúcar.

A reação empresarial foi imediata. Como descreve MORAES (1999), no Estado de São Paulo ocorreram várias manifestações, entre março e junho de 1999, em defesa do setor sucroalcooleiro, justificando-se sua importância, especialmente, em decorrência do número de empregos e das receitas públicas geradas. Juntaram-se representantes das agroindústrias, de fornecedores de cana-de-açúcar, das prefeituras das cidades canavieiras, de trabalhadores rurais e industriais, do Governo do Estado, do legislativo em dezenas de manifestações, que reuniram milhares de pessoas em diversas regiões do estado.

As reivindicações apontadas em manifestação na Alta Paulista, ao oeste do estado e de expansão recente do complexo sucroalcooleiro, resumem os pontos básicos defendidos pelo movimento. “As principais reivindicações do movimento referiam-se a uma definição clara do governo quanto à política do uso do álcool combustível; o incentivo à demanda do carro a álcool pela isenção temporária de impostos; a adoção do álcool anidro como aditivo ao óleo diesel; o controle do Governo sobre a evasão fiscal na venda de combustíveis; e, a garantia da paridade entre os preços do álcool e da gasolina”. (MORAES, 1999:135)

As manifestações culminaram com um ato público em Brasília, em junho de 1999, chamado, genericamente, de “Dia Nacional de Luta pelo Emprego”, que contou com a presença de 6.000 pessoas. Defendia-se a revitalização do Proálcool e a garantia de 1,2 milhão de emprego. Queria-se que se retomasse um programa público de sustentação do complexo sucroalcooleiro e que se assegurasse, por ações governamentais, a competitividade do álcool em relação à gasolina.

Uma das reivindicações específicas apresentadas referia-se à adoção da chamada “frota verde” (composta por carros a álcool) pelos governos estaduais e municipais das regiões canavieiras, aos moldes do que havia se conseguido em nível federal. A Lei n. 9.660, de 18 de junho de 1998, obrigava que, num período de cinco anos, todos os veículos oficiais do Governo Federal fossem movidos por combustíveis renováveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Uma conquista específica do movimento, que acabou se revelando de pouco alcance com o tempo, foi a decisão do Governo do Estado de São Paulo de isentar do pagamento de IPVA, nos anos de 1999, 2000 e 2001, aqueles veículos a álcool a serem adquiridos até 31 de dezembro de 1999.

Não houve, contudo, uma retomada imediata de ações governamentais mais abrangentes e significativas em favor da produção sucroalcooleira. Pelo contrário, em final de outubro, a Resolução CIMA n. 15, de 20/10/1999, diante de uma recuperação do preço do álcool, suspendia o pagamento dos R\$ 0,0450/litro de álcool, a partir de 1º de novembro de 1999. Essa posição mais dura se reverteria mais para frente, quando um novo esquema de sustentação do preço do álcool combustível foi implementado.

A abertura do mercado de derivados de petróleo, ocorrida na passagem de 2001 e 2002, impedia que a Petrobrás continuasse, através de atos administrativos vinculados à sua política de preços, sobre taxando alguns derivados, posto que outras empresas poderiam vir a produzi-los ou importá-los, para subsidiar outros derivados.

Concomitantemente a essa liberação, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 33, de 11/12/2001, possibilitando a aprovação, logo a seguir, da Lei 10.336/2001, publicada em 20/12/2001, instituindo a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. O valor da contribuição é fixo e proporcional ao volume comercializado, tendo sido, inicialmente, estabelecidas as seguintes alíquotas específicas: gasolina, R\$ 501,10/m<sup>3</sup>; diesel, R\$ 157,80/m<sup>3</sup>; querosene de aviação e outros querosenes, R\$ 25,00/m<sup>3</sup>; óleos combustíveis (fuel oil), R\$ 11,40/t; gás

liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta, R\$ 136,70/t; álcool etílico combustível, R\$ 29,20/m<sup>3</sup><sup>76</sup>.

Ganhava força de lei o que antes era um ato administrativo da Petrobrás, ao estabelecer os preços dos derivados do petróleo e álcool, de forma que alguns fossem sobre taxados e outros subsidiados. Ao comparar a alíquota da CIDE da gasolina com a do álcool combustível, observa-se que a primeira é 17,2 vezes superior à segunda, ou 12,9 vezes superior, ao se levar em conta o maior consumo do álcool hidratado. Essa situação favorável ao álcool foi reforçada na reedição da Lei da CIDE, em 31/12/2002 (vide nota de rodapé 76).

A Lei da CIDE estabelece também, no Parágrafo 1º. do Art. 1º., que o produto de sua arrecadação será destinado ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infra-estrutura de transporte. Contemplava-se, portanto, a concessão de subsídio ao preço e ao transporte de álcool.

Em 13/5/2002, foi publicada a Lei n. 10.453 (conhecida como “Lei do Álcool”, conforme comentário anterior), dispondo sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo. Seu Artigo 2º. estabelece que as subvenções ao álcool “serão concedidas diretamente, ou por meio de convênios com os estados, aos produtores ou a suas entidades representativas, inclusive cooperativas centralizadoras de vendas, ou ainda aos produtores de matéria-prima, por meio de medidas de política econômica de apoio à produção e à comercialização do produto”.

As medidas citadas de política econômica, de acordo com o Artigo 3º. da referida Lei, serão criadas por ato do Poder Executivo e podem contemplar, entre outras, as seguintes: equalização de custos de produção da matéria-prima (conforme já discutido, utilizada para equalização do custo de produção da cana-de-açúcar produzida no Nordeste

---

<sup>76</sup> Após a aprovação da Lei n. 10.636, de 31/12/2002, esses valores passaram a ser: gasolina, R\$ 860,00/m<sup>3</sup>; diesel, R\$ 390,00/m<sup>3</sup>; querosene de aviação e outros querosenes, R\$ 92,10/m<sup>3</sup>; óleos combustíveis com alto teor de enxofre e com baixo teor de enxofre, R\$ 40,90/t; gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta, R\$ 250,00/t; álcool etílico combustível, R\$ 37,20/m<sup>3</sup>.

nas safras de 1989/99 a 2001/2002); aquisição e venda de álcool combustível; instrumentos de apoio ao escoamento da produção, por prêmios a serem pagos até o limite definido pelo volume de produção própria; oferta antecipada de garantia de preços por meio de promessa de compra e venda futura de álcool, cabendo ao interessado exercer ou não a opção de entrega do produto; financiamento à estocagem de produto, com ou e sem opção de compra; e financiamento para emissão de Cédulas de Produto Rural – CPR.

Um conjunto de ações públicas teve a intenção de possibilitar maior participação do álcool etílico no consumo de combustíveis líquidos no País. Assim, como já comentado, em 1998 tinha-se aprovada a Lei da “Frota Verde” para os veículos utilizados pelo governo federal. Em 1999, a Resolução CIMA n. 11, de 5/3/1999, autorizava a ANP a realizar testes de campo com a mistura de 3% de álcool anidro ao óleo diesel na região metropolitana de Curitiba (PR). Reconhece-se que ambas as medidas tiveram efeitos praticamente nulos.

Outra medida, esta sim com efeitos relativamente importantes, foi a proibição do uso do MTBE (Metil-Tércio-Butil-Éter) como aditivo à gasolina, de acordo com deliberação da ANP, de fevereiro de 1999. Saliente-se que o único estado que utilizava o MTBE, em lugar do álcool anidro, era o Rio Grande do Sul.

A medida mais significativa, contudo, foi a legislação que fixou o percentual de álcool anidro a ser misturado à gasolina, instituída em 1993. Comentamos no Capítulo 3 desse trabalho que, desde a década de 1930, havia norma pública que determinava que se misturasse um percentual variável entre 5% e 25% de álcool anidro à gasolina, sendo que o percentual exato deveria ser estabelecido por ato administrativo do Executivo.

Em outubro de 1993, foi promulgada a Lei 8.723/93, com finalidade de proteção ambiental e que, em seu artigo 1º., obrigava os fabricantes de motores e combustíveis adotarem providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxidos de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no país. O artigo 9º. dessa Lei fixava em 22% o porcentual obrigatório de adição de álcool anidro à



gasolina em todo o território nacional<sup>77</sup>. O complexo sucroalcooleiro conquistava maior segurança quanto à sua participação no consumo de combustíveis no país, o que já lhe era muito útil, ainda mais que a justificativa de tal medida era de assegurar maior proteção ao meio ambiente e melhoria na saúde pública, o que poderia contribuir para melhorar sua imagem perante a opinião pública.

A Lei 10.203, de 22/2/2001, deu maior flexibilidade, permitindo ao Poder Executivo fixar o percentual de álcool anidro à gasolina na faixa de 20% a 24%, dependendo da menor ou maior disponibilidade de álcool no mercado.

Até a safra 1996/97, os parâmetros de funcionamento do mercado de comercialização do álcool combustível pareciam bastante determinados e reconhecíveis. Funcionava na mesa de comercialização do Governo Federal, que arbitrava o preço a ser pago pelo álcool hidratado e anidro. Os fornecedores eram as usinas e destilarias, que se organizavam e faziam suas ofertas através de seus sindicatos. Os compradores eram grandes distribuidoras de combustível que, pelo menos até 1995, apresentavam-se em pequeno número (pouco mais de uma dezena), organizadas em torno do SINDICOM. Com o preço previamente determinado pelo Governo, na mesa de comercialização era estabelecida a quantidade anual de álcool que cada agroindústria deveria fornecer a determinada distribuidora, dividida em 12 cotas mensais<sup>78</sup>.

Entre o início de 1997, quando o preço do álcool anidro foi liberado, até o início de 1999, quando se liberou, depois de dois adiamentos, o preço do álcool hidratado, algumas novas condições influenciaram a comercialização do álcool combustível. Havia uma sobre oferta do produto no mercado, calculada em 1,8 bilhão de litros de álcool, em abril de 1998. Existiam mais de 150 distribuidoras de combustível atuando no mercado, algumas delas apenas de fachada e aproveitando-se de brechas jurídicas para venda de

---

<sup>77</sup> Para não seguir essa legislação até 1999, o Rio Grande do Sul baseou-se no argumento de que a Lei 8.723/93 tinha natureza ambiental e que, portanto, os estados podiam também legislar sobre o assunto, alterando, inclusive, o percentual de 22% de álcool anidro. Entretanto, acabou prevalecendo a interpretação de que o dispositivo dos 22% tinha natureza energética, podendo ser legislado exclusivamente pela União. Isso obrigou o Rio Grande do Sul a segui-lo, embora só a partir de 1999 (COSTA, 2003).

<sup>78</sup> MORAES (1999) descreve algumas mudanças que ocorreram, com o tempo, na mesa de comercialização, sem que se alterasse, contudo, a sua essência. Descreve também casos em a oferta de álcool apresentada pela agroindústria ficava acima de sua real capacidade produtiva (álcool papel), permitindo-lhe receber a receita anual em prazo menor que o estabelecido com as doze parcelas mensais.

combustível sem recolhimento de impostos e, muitas vezes, adulterado. Vários empresários ou suas associações firmaram contratos prévios com as distribuidoras, com preços estabelecidos de comum acordo, para entrega do produto quando o seu preço já estivesse liberado. Embora, obtivessem um preço abaixo do preço oficial no momento da assinatura do contrato, o esquema os protegeria de um provável aviltamento do preço do álcool hidratado, quando de sua liberação. Ao se estabelecerem esses contratos, não havia como se saber dos adiamentos que acabaram ocorrendo na liberação de preços do álcool hidratado.

Em consequência dessas condições, funcionaram concomitantemente, três formas de comercialização de álcool combustível. A primeira, oficial, e localizada na mesa de comercialização do Governo Federal, com preços mais altos, mas com demandantes (distribuidoras associadas ao SINDICOM) apresentando baixa necessidade de compra, absorvendo apenas cerca de 19% do mercado, em 1998. A segunda, garantida por liminares obtidas no Judiciário para que os contratos prévios (que não obedeciam às regras da mesa de comercialização) entre agroindústrias e as mesmas distribuidoras ligadas ao SINDICOM pudessem ser executados, com preços intermediários e ocupando cerca de 42% do mercado. A terceira, informal, com características de mercado “spot”, atingindo cerca de 38%<sup>79</sup> do mercado e com preços bem abaixo do fixado pelo Governo Federal.

Uma observação se faz necessária, no que diz respeito às ações judiciais para que os contratos de compra de venda de álcool pudessem ser cumpridos. Elas foram promovidas conjuntamente pelo SINDICOM e pelos representantes das agroindústrias sucroalcooleiras. O interesse do primeiro é mais evidente, o de se pagar um preço abaixo daquele previsto na tabela oficial. Quanto às agroindústrias, havia a percepção de que, em decorrência do excesso de álcool no mercado, não se conseguiria desovar os estoques privados do produto a não ser por preços abaixo do oficial. Pelo menos os contratos garantiam preços acima daqueles constatados no mercado “spot”.

Constituíam-se uma situação deveras “sui generis” e vexatória. Um mercado oficial e reduzido, bancado pelo Executivo. Um outro sensivelmente mais expressivo, legalizado (ainda que liminarmente) pelo Judiciário e um terceiro, também expressivo,

---

<sup>79</sup> Essas participações são apresentadas por MORAES (1999). COSTA (2003) apresenta números bastante parecidos.

funcionando na informalidade. Os dois últimos representavam, praticamente, 80% do comércio de álcool hidratado.

A reação do governo federal se deu através da edição da Medida Provisória n. 1.670, de 24 de junho de 1998 (mais tarde transformada na Lei 9.847, de 26/10/1999), que fixava “regras para a fiscalização, pela ANP, do abastecimento nacional de combustíveis, assim como várias sanções administrativas para as infrações ali indicadas, como imposição de multas variáveis de R\$ 5.000,00 a R\$ 5.000.000,00, apreensão de bens e produtos, suspensão de funcionamento de estabelecimento ou instalação e até mesmo revogação de autorização para o exercício da atividade. A mesma Medida Provisória autorizou o Poder Executivo, ainda, a fixar preços e estabelecer quotas ou volumes de produção e comercialização de álcool etílico combustível e sua matéria-prima (cana-de-açúcar), assim como a instituir comitê destinado a promover alocação mensal, em unidades produtoras, de pedidos de aquisição de álcool etílico combustível formulados por companhias distribuidoras de combustíveis líquidos”.<sup>80</sup> (COSTA, 2003:154)

Procurava-se combater o mercado clandestino de álcool (ponto que abordaremos mais adiante) e, embora com a liberação do preço do álcool hidratado marcada para 1/11/1998 (posteriormente, adiada para 1/2/1999), tentava-se reafirmar (em junho de 1998) a autoridade pública na fixação de preços e quotas de produção, além de se propor a formalização institucional da mesa de comercialização de álcool. Como não poderia deixar de ser, tal legislação se mostrou extemporânea e ineficaz.

Em fevereiro de 1999, o preço do álcool hidratado foi liberado (embora com uma pequena compensação financeira vigente até o final de outubro desse ano) e deixou de funcionar a mesa de comercialização de álcool do Governo Federal. Não se conclua daí que tivesse deixado de existir ações públicas voltadas para a comercialização desse combustível. Especialmente, na composição de estoques estratégicos e de passagem públicos (o que contribui para enxugamento da oferta de álcool no mercado), assim como no financiamento de estoques privados, a ação governamental continuou existindo, aos

---

<sup>80</sup> É necessário se afirmar que, na transformação da Medida Provisória na Lei 9.847, a parte relativa ao controle de produção e de preços do álcool combustível deixou de existir.

moldes do que se observara durante 1998. Basta analisar as diversas resoluções do CIMA para que isso seja confirmado.

A primeira ou Resolução CIMA n. 1, de 4/2/1998, autorizava a Petrobrás a adquirir 90 milhões de litros de álcool hidratado, produzidos na Região Norte-Nordeste, com recursos originados do Fundo de Uniformização de Preços (FUP). O produto adquirido deveria ser recolocado no mercado interno, parceladamente, entre os meses de agosto e dezembro de 1998.

A Resolução CIMA n. 3, de junho de 1998 possibilitou que se utilizassem R\$ 200 milhões provenientes da FUP para, em contratos de financiamento com intermediação do Banco do Brasil, cobrir o custo de estocagem de 600 milhões de litros de álcool carburante de diferentes agroindústrias.

Em 17/8/98, a Resolução CIMA n. 4 autorizava a Petrobrás a adquirir 500 milhões de litros de álcool hidratado, produzidos no Centro-Sul, com recurso da Parcela de Preço Específico (PPE). O volume adquirido constituiria estoque regulador do produto e seria recolocado no mercado interno em prazos a serem posteriormente determinados pelo Comitê de Comercialização de Álcool Etílico Combustível e a receita obtida retornaria à Conta Petróleo, Álcool e Derivados.

As ações governamentais tiveram prosseguimento em 1999. A Resolução CIMA n. 11, de 5/3/1999, autorizava a compra de 300 milhões de litros de álcool etílico hidratado, com recursos da PEP e ao preço de R\$ 0,36/litro, que havia sido fixado pela Resolução CIMA n. 10. Até então, havia preocupação de se estabelecer critérios para que se distribuíssem as compras públicas entre as agroindústrias sucroalcooleiras.

Já a Resolução CIMA n. 12, de 5/5/1999, estabelecia o sistema de leilão público para que a Petrobrás adquirisse álcool hidratado destinado a constituir estoque estratégico. Foram comprados, aproximadamente, 100 milhões de litros de álcool a um preço de R\$ 0,26/litro. Conforme MORAES (1999), houve suspeita de manipulação privada dos preços praticados neste leilão.

Ainda em 1999, mais duas resoluções trataram da comercialização do álcool hidratado, agora autorizando a Petrobrás a realizar a venda de parte de seus estoques estratégicos. Foram a Resolução n. 17, de 29/11/1999, e a n. 19, de 2/12/1999, que apenas

aprimorava um item da Resolução 17. As vendas de álcool seriam realizadas por leilões públicos, pelo Sistema de Leilão Eletrônico do Banco do Brasil S.A., sob coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento.

Como já comentado, a partir de iniciativas dos empresários do Centro-Sul, em 1999, foram constituídas novas organizações com objetivo de tentar se resolver os problemas na comercialização do álcool combustível. A primeira chamada de Brasil Álcool S.A., foi criada em março de 1999, envolvendo usinas e destilarias do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás e Mato Grosso, responsáveis pela produção de 85% do álcool obtido no Centro-Sul. As empresas individuais subscreveram sua participação com a integralização de parte de seus excedentes de produção, totalizando 1,3 bilhão de litros de álcool. Esse volume deveria ser comercializado, a princípio, no mercado externo, prevendo-se que a venda no mercado interno só poderia se dar na hipótese de falta do produto e com a aprovação de no mínimo 75% de seus acionistas em assembléia especificamente convocada. A Brasil Álcool S.A. conseguiu, durante 1999, exportar 400 milhões de litros de álcool.

Outra iniciativa foi a constituição, em maio de 1999, da Bolsa Brasileira de Álcool Ltda. (BBA), envolvendo cerca de 180 agroindústrias sucroalcooleiras, praticamente as mesmas que formaram a Brasil Álcool S.A. A empresa deveria funcionar até 30/4/2000, excepcionalmente, até 30/4/2001, como intermediária na venda para o mercado interno de álcool de suas associadas para as distribuidoras. A demanda mensal de álcool apresentada por essas seria rateada entre as empresas componentes da BBA. Procurava-se constituir uma estrutura privada que substituísse a antiga mesa de comercialização de álcool do Governo Federal, tentando distribuir, equitativamente, ao longo do ano, a demanda de álcool para suas associadas.

Essas duas experiências tiveram vida curta. Em sessão de julgamento de 22/11/2000, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) considerou que as mesmas caracterizavam-se como cartéis e ordenou a sua desconstituição.

As várias ações públicas e privadas, ocorridas em 1999, relativas à comercialização do álcool hidratado, especificamente ao enxugamento do excesso de oferta, aparentemente surtiram algum efeito. Em setembro desse ano começou a se verificar

reação no preço do álcool, sendo que em novembro atingia-se um valor obtido pela última vez em janeiro de 1998.

A partir de 2000, parecem ter diminuído as intervenções públicas na comercialização do álcool carburante. Nesse ano, somente a Resolução CIMA n. 22, de 26/12/2000, tratou do assunto, recomendando que a Petrobrás adquirisse 300 milhões de litros de álcool etílico combustível, produzidos na Região Nordeste. Recomendava também que, até o mês de março de 2001, a Petrobrás promovesse a importação de até 300 milhões de litros de álcool combustível. O objetivo dessas ações era assegurar a normalidade do abastecimento de álcool na Região Centro-Sul.

Durante 2001, nenhuma nova resolução tratou da comercialização do álcool combustível. Apenas em 26/6/2002, foi publicada a Resolução CIMA n. 23, que autorizava a Petrobrás a exportar álcool combustível dos estoques oficiais.

A Resolução CIMA n. 24, de 13/9/2002, baseada na Lei 10.336, que criou a CIDE, na Lei 10.453, a Lei do Álcool e na Lei n. 10.538, de 27/8/2002, que aprovou a abertura de um crédito especial de R\$ 500 milhões para “Financiamento à Estocagem de Álcool Combustível” com recursos da CIDE, instituiu o “Programa de Financiamento Bancário para Estocagem de Álcool Etílico Combustível com Garantia em Produto”. Os beneficiários seriam as usinas, destilarias e cooperativas de produtores de álcool; poderia ser financiado até 60% do volume físico de álcool estocado; o preço de referência para o álcool anidro foi fixado em R\$ 0,48/litro e R\$ 0,45/litro para o álcool hidratado; estabeleceram-se os meses de setembro e outubro de 2002 para as contratações no Centro-Sul e novembro e dezembro de 2002 para as contratações no Norte-Nordeste; o prazo das operações, encargos financeiros, garantias, agente financeiro e demais condições seriam determinadas pelo Conselho Monetário Nacional.

As deliberações tomadas pelo Conselho Monetário Nacional foram expressas na Resolução 3.020, do Banco Central do Brasil, de 19/9/2002. Fixava-se a taxa de juros para financiamento do estoque de álcool em 9,5% ao ano, com prazo de sete meses para o Sul, Sudeste e Centro-Oeste e 8 meses para o Norte e Nordeste. Até R\$ 425 milhões poderiam ser empregados no Centro-Sul e os restantes R\$ 75 milhões no Norte-Nordeste. O agente financeiro seria o Banco do Brasil e a equalização de encargos entre os juros

cobrados das usinas e destilarias e a Taxa Média SELIC ficaria a cargo do Ministério da Fazenda, utilizando-se dos recursos oriundos da CIDE.

A Resolução CIMA n. 25, de 21/10/2002, estendeu o prazo para o Centro-Sul de contratação de financiamento do programa de estocagem do álcool até dezembro de 2002. Já a Resolução n. 26, de 2/12/2002, considerando que, com o final da safra de cana-de-açúcar na Região Centro-Sul, evidenciou-se não mais haver necessidade da continuidade do apoio ao financiamento de estocagem, deliberou pela suspensão do Programa de Financiamento de Estocagem de Álcool Etílico Combustível.

No processo de desregulamentação do mercado de combustíveis derivados de petróleo e do álcool combustível, algo que chamou a atenção foi a formação de um mercado clandestino, marcado pela sonegação de impostos e pela adulteração de produtos, especialmente do óleo diesel, da gasolina e do álcool. Isso levou, inclusive, à instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a Finalidade de Investigar Operações no Setor de Combustíveis Relacionadas com a Sonegação dos Tributos, Máfia, Adulteração e Suposta Indústria de Liminares (CPI – Combustíveis), instalada em 7/4/2003, na Câmara dos Deputados<sup>81</sup>.

Uma dificuldade apontada para se combater a sonegação e a adulteração foi o fato da Agência Nacional do Petróleo (ANP) dispor, à época, de apenas 50 fiscais para um universo que envolve 13 refinarias de petróleo, mais de 300 destilarias de álcool, 240 distribuidoras de combustível e cerca de 30 mil postos de revenda de combustíveis espalhados pelo território nacional.

As mudanças ocorridas na legislação do setor de combustíveis contribuíram para que várias empresas, aproveitando-se de brechas jurídicas ou interpretações ainda não

---

<sup>81</sup> Entre os fatos apresentados para justificar a CPI – Combustíveis, aparece o caso da empresa Álamo Distribuidora de Derivados de Petróleo Ltda., que “a partir de novembro de 2002 aumentou suas retiradas na refinaria da Petrobrás em Paulínia (SP), sem o recolhimento dos devidos tributos, em razão de amparo liminar judicial de um milhão e trezentos mil litros por mês para vinte e dois milhões de litros de combustível em dezembro de 2002, chegando ao pico de trinta e quatro milhões e quinhentos mil litros em janeiro de 2003. Além da elisão tributária, chamava atenção o fato de uma distribuidora considerada como de pequeno porte adquirir maior volume de combustíveis que o retirado pela maior empresa distribuidora de combustíveis do país, a BR Distribuidora, que adquire, em média, 25 milhões de litros por mês”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003:17) Citava-se também, como justificativa à CPI, o assassinato de 29 pessoas no Rio de Janeiro, no caso da “máfia do óleo” e de um promotor de justiça em Belo Horizonte (MG), que investigava desvios no comércio varejista de combustíveis.

consolidadas, conseguissem agir sem a devida autorização ou não recolhendo os impostos, muitas vezes respaldadas pela obtenção de liminares. “Desse modo, há empresas que possuem liminares em todas as etapas necessárias à comercialização de combustíveis, ou seja, conseguem liminares para obter condições de operar no mercado (sem licença da ANP), para afastar ou aumentar a cota de retirada de combustíveis das refinarias e para adquirir combustíveis junto aos produtores sem incidência de tributos”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003: 96) Em caso de decisões definitivas da justiça, contrárias às decisões liminares, obrigando às empresas o recolhimento de tributos, isso pode não se efetivar. Há empresas de fachada, que mudam sua razão social de tempos em tempos ou fecham suas portas e abrem outras empresas com nomes e sedes diferentes.

Quanto ao complexo sucroalcooleiro, em seu depoimento na CPI – Combustíveis, o Presidente da UNICA estimou a sonegação fiscal em cerca de 35% do total de tributos e contribuições devidos. A sonegação ocorreria, basicamente, de três diferentes maneiras.

A Portaria ANP n. 116, de 5/7/2000, reproduzindo normas anteriores, estabelece que o revendedor varejista ou posto de combustível somente pode adquirir o combustível de distribuidora autorizada pela ANP. Na prática, contudo, ocorre venda direta das usinas e destilarias de álcool aos postos revendedores, sem que se fiscalize a qualidade do produto e com sonegação de tributos federais e estaduais.

Em alguns estados, como São Paulo, a alíquota cobrada de ICMS para comercialização intra-estadual de álcool era maior (25%) do que as alíquotas cobradas em operações interestaduais, 12%, quando o destino eram os estados do Centro-Sul ou 7%, para os estados do Norte, Nordeste e Espírito Santo. A sonegação se estabelece ao se registrar a operação como interestadual e, de fato, ela ocorrer no interior do estado de origem.

Na saída do álcool anidro das usinas e destilarias não há incidência da cobrança de ICMS, enquanto para o álcool hidratado isso acontece. A sonegação pode se dar com a simples alteração de registro de saída, entrega-se álcool hidratado como se fosse álcool anidro. Ou pode se dar com a adição de água no álcool anidro, após a sua saída da usina ou destilaria.



A adulteração mais comum do álcool hidratado diz respeito à presença de água acima dos 4%, que é o máximo permitido, ou mesmo ao tipo de água encontrada. Muitos testes realizados sobre a qualidade do álcool revelaram, em sua grande maioria, a presença de flúor e cloro. Na fabricação do álcool, a água que lhe compõe não contém esses elementos. Sua presença indica que a água foi adicionada posteriormente, obtida dos serviços municipais de abastecimento de água.

Antes de seguirmos adiante, um último comentário merece ser feito nessa seção. No final do período aqui analisado, em 2002, as leis da CIDE (10.336/2001) e do Álcool (10.453/2002), conjuntamente, garantiam, em primeiro lugar, que a gasolina ficava sujeita relativamente à maior incidência de tributação, dando maior competitividade ao álcool combustível<sup>82</sup>. Em segundo lugar, que os recursos arrecadados pela CIDE poderiam ser utilizados nos subsídios de preços e de transporte do álcool, envolvendo, por exemplo, ações direcionadas ao financiamento de estocagem privada de álcool ou extensiva à cana-de-açúcar, para equalização de custos entre as regiões produtoras.

Pode-se considerar isso como um marco histórico, fechando um ciclo de discussão e implementação de medidas públicas destinadas ao mercado de álcool carburante. A princípio, a competitividade do álcool com a gasolina ganhava força de lei, saindo do âmbito administrativo da Petrobrás. Ao mesmo tempo, se garantia uma fonte específica de recursos públicos para financiamento da produção de álcool e de sua matéria-prima e de estocagem de álcool. Se adicionarmos a isso a legislação que obriga a utilização de no mínimo 20% de álcool hidratado à gasolina, verificamos que se obteve um arranjo institucional bastante favorável ao complexo sucroalcooleiro.

Outro comentário é que a formulação da política sucroalcooleira e a execução de suas ações concentraram-se, em grande parte, no Ministério da Agricultura da Pecuária e do Abastecimento, para onde foram deslocados a presidência e a secretaria

---

<sup>82</sup> Estruturas de preços apresentadas na CPI – Combustíveis, válidas para São Paulo, em 3/9/2003, indicavam que o preço de faturamento do álcool do produtor sem tributo era de R\$ 0,9000/litro, equivalente a 128,5% do preço de faturamento da gasolina “A” na refinaria sem tributo, que era de R\$ 0,7004/litro. Já o preço de faturamento do álcool do produtor com tributos era de R\$ R\$1,2613/litro, que correspondia a 64,9% do preço de faturamento da gasolina “A” na refinaria com tributos, que era de R\$ 1,9421/litro, ou a 76,5% do preço da gasolina “C” nas mesmas condições, que era de R\$ 1,6486/litro. O preço do álcool na bomba era de R\$ 1,551/litro, o que representava 81,5% do preço-bomba da gasolina, na casa do R\$ 1,903.

executiva do CIMA e o Departamento de Açúcar e Álcool. Com isso, as reivindicações dos empresários sucroalcooleiros tendem a ter maior repercussão nas decisões governamentais, pelo fato desse Ministério ser vinculado diretamente aos interesses agropecuários.

## **5.4. Desempenho do Complexo Sucroalcooleiro**

### **5.4.1. Indicadores de produção**

Vêm se discutindo na literatura especializada as possibilidades e tentativas de diversificação produtiva e de diferenciação de produtos no complexo sucroalcooleiro, estimuladas pelas dificuldades constatadas nos mercados dos produtos tradicionais, açúcar e álcool. Observaram-se esforços de agroindústrias sucroalcooleiras de se produzir álcoois e açúcares diferenciados, muitas vezes fornecidos, através de contratos específicos, a outras indústrias a jusante da cadeia produtiva.

NEVES (2002) descreve várias modalidades de diferenciação no processo de produção do açúcar, como a obtenção de açúcar líquido, do açúcar invertido, do aproveitamento do mel pobre, da produção de acidulante, açúcar diet etc. Essas iniciativas vinculam-se, especialmente, às necessidades de empresas do ramo alimentício, produtoras de doces, confeitos, balas, pães e refrigerantes, sendo que torna-se comum a formalização da relação entre empresas, pelo estabelecimento de um contrato de fornecimento de longo prazo. Outras vezes ocorre integração vertical entre as empresas.

Embora reconhecendo que a diferenciação produtiva pode se constituir em estratégia importante para as agroindústrias sucroalcooleiras se desenvolverem e conquistarem maior espaço de mercado, especialmente quando as condições são menos favoráveis à produção tradicional de açúcar e álcool, este ponto não será abordado neste trabalho.

Quanto à diversificação, consideremos aquelas resultadas do aproveitamento de subprodutos. A utilização da vinhaça, resíduo líquido do processamento industrial da

cana-de-açúcar<sup>83</sup>, generalizou-se na década de 1990. Serve para irrigação e adubação dos canaviais, especialmente potássica, contribuindo para redução de custo de produção e aumento da produtividade da lavoura. Baseado em dados da Copersucar, SHIKIDA (1997) informa que 150 mil litros de vinhaça equivalem a 690 Kg de cloreto de potássio e proporcionam um benefício financeiro de US\$ 83,00. Adicionalmente, com o uso da vinhaça na ferti-irrigação, deixou de se despejar o produto em cursos d'água naturais, com efeitos benéficos sobre o meio ambiente.

Segundo CARON (1996), na década de 1970 a agroindústria da cana-de-açúcar constituía-se na principal poluidora, qualitativa e quantitativamente, dos mananciais no estado de São Paulo, especialmente pelo despejo da vinhaça. Na década de 1990, em decorrência do avanço da ferti-irrigação, apenas 1% da carga poluidora continuou sendo despejada nos rios do estado.

Outro subproduto a ser considerado é o bagaço da cana, usado como combustível para o funcionamento de caldeiras que fornecem, diretamente, vapor, usado como fonte de força mecânica, e energia elétrica, através do acoplamento de um gerador ao sistema. Segundo SOUZA (2002), as agroindústrias sucroalcooleiras são praticamente auto-suficientes quanto à necessidade de energia, com queima do bagaço garantindo aproximadamente 98% de sua demanda energética.

Além disso, há um potencial considerável de se ofertar energia elétrica a outras atividades econômicas, vendendo o excedente via contratos com as concessionárias de energia. Para a safra 2001/2002, estimava-se, para o Brasil, um potencial de geração de 5.261 MW de energia elétrica pela queima de bagaço de cana. Os geradores instalados tinham uma capacidade de gerar 1.541 MW, sendo que apenas 132 MW foram comercializados nesse ano (SOUZA, 2002).

Portanto, a venda de energia pelas agroindústrias sucroalcooleiras continuava, ao final do período aqui considerado, pouco expressiva, com indícios de que fosse menos importante do que a venda direta do bagaço de cana para funcionamento de caldeiras de outras atividades econômicas, como a citrícola (CASTILHO, 2002). A receita

---

<sup>83</sup> Em média, obtém-se 13 litros de vinhaça (também conhecida como restilo, vinhoto ou garapão) de cada litro de álcool produzido.

obtida com a venda direta do bagaço e/ou com a comercialização da energia gerada por ele tinha importância reduzida na composição da receita total das agroindústrias sucroalcooleiras. Acima de 95% desta continuava sendo garantida pela comercialização do álcool e do açúcar.

A Tabela 5.4 apresenta os indicadores de crescimento dos produtos sucroalcooleiros entre 1990 e 2002. Observa-se que o Equivalente Produto cresceu a uma taxa geométrica de 3,3% ao ano, acima do ritmo de crescimento do PIB brasileiro e muito próximo do ritmo de crescimento do PIB Agrícola. Quem puxou a expansão da produção do complexo, diversamente do que havia ocorrido entre 1975 e 1990, foi a produção de açúcar, com taxa de crescimento de 8,4% ao ano. O álcool, por sua vez, reduziu sua produção em 3,6% no período todo, correspondente a uma taxa de - 0,3% ao ano.

A produção de cana-de-açúcar passou de 262,7 milhões de toneladas, na safra 1989/90, para 363,7 milhões de toneladas, em 2001/2002 (vide Anexo 1), crescimento de 38,4% no período todo, ou 2,7% ao ano. O crescimento relativo da área colhida com cana-de-açúcar foi menor, de 18,8% entre 1990 e 2002, passando de 4.287,6 mil hectares, em 1989/90, para 5.095,8 mil hectares, em 2001/2002 (vide Anexo 1).

**TABELA 5.4 – Crescimento Percentual e Taxa Geométrica de Crescimento dos Produtos Sucroalcooleiros, do PIB e do PIB Agrícola, 1990-2002.**

Item	Crescimento Percentual	Taxa de Crescimento
Produção de Cana	38,4	2,7
Produção de Álcool	-3,6	-0,3
Produção de Açúcar	163,3	8,4
Produção Equiv. Produto	47,8	3,3
PIB	34,1	2,5
PIB Agrícola	49,2	3,4

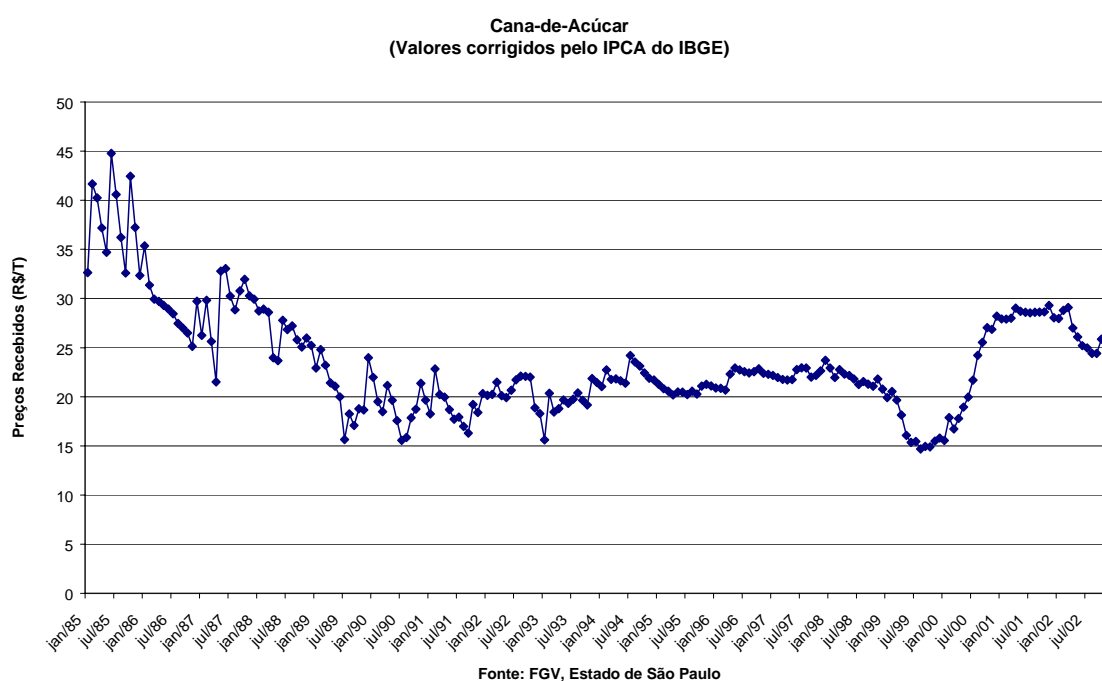
Fonte: Anexos 1, 2, 3; Conjuntura Econômica, Outubro 2003.

O Gráfico 5.1 revela que houve uma queda acentuada no preço da tonelada de cana-de-açúcar<sup>84</sup>, entre janeiro de 1985 e julho de 1989, de um patamar entre R\$ 35,00 e R\$ 40,00 para um patamar entre R\$ 15,00 e R\$ 20,00. De junho de 1989 a julho de 1993, o preço da tonelada de cana-de-açúcar tendeu a variar entre R\$ 15,00 e R\$ 20,00, algumas

<sup>84</sup> Os preços foram coletados em São Paulo. Acredita-se que as tendências de variação são válidas para o restante do país.

vezes ultrapassando esse valor, sem ir além dos R\$ 25,00, contudo. De julho de 1993 a janeiro de 1999, os preços da tonelada apresentaram menores flutuações (fato que pode estar associado ao controle inflacionário), situando-se em valores entre R\$20,00 e R\$ 25,00.

**GRÁFICO 5.1 – Preços Recebidos por Tonelada de Cana-de-Açúcar no Estado de São Paulo, Janeiro de 1985 a Dezembro de 2002.**



Estimativas de custo de produção feitas pela Fundação Getúlio Vargas e apresentadas por WAACK & NEVES (1998) mostram que, em 1997, a tonelada de cana-de-açúcar posta na usina custava, em média, R\$ 24,0889, no estado de São Paulo, e R\$ 28,6372 em Alagoas (valores não atualizados). Neste mesmo ano, o preço recebido pelo fornecedor de cana-de-açúcar em São Paulo equivalia a R\$ 18,8774 e, em Alagoas, a R\$ 29,8463.

Após a liberação do preço da cana-de-açúcar, no começo de 1999, constatou-se uma queda em seu valor, com a tonelada caindo para valores próximos a R\$ 15,00. Logo, iniciou-se uma recuperação, com o preço da tonelada alcançando um patamar entre R\$ 25,00 e R\$ 30,00, a partir de janeiro de 2001.

Os números evidenciam que o Governo Federal promoveu diminuição do preço real da cana-de-açúcar, de fato, na segunda metade da década de 1980. Na década de 1990, embora a intenção fosse de desregulamentação, os preços da cana-de-açúcar continuaram sendo fixados em valores praticamente estáveis, até o início de 1999.

Como o preço da cana-de-açúcar tende a ser formado a partir dos preços do açúcar e do álcool, mais adiante, quando esses forem analisados, teremos melhores condições para interpretar a queda e a imediata subida do preço da cana-de-açúcar, após a sua liberação.

A produção da cana-de-açúcar acompanhou a flutuação em seu preço no final da década de 1990, diminuindo de 345,3 milhões de toneladas, em 1997/98, para 333,8 milhões, em 1998/99 e 326,1 milhões, em 1999/2000, a partir de quando voltou a crescer, para 344,3 milhões de toneladas, em 2000/2001 e 363,7 milhões, em 2001/2002 (vide Anexo 1).

A variação no número de empregos gerados no complexo sucroalcooleiro tendeu a acompanhar a variação na produção canavieira. A Tabela 5.5 mostra esse fato. A quantidade de empregos sucroalcooleiros no Brasil passou de 533.724, em 1997, para o mínimo de 379.950, em 2000. Daí começou a crescer, até atingir 406.377, em 2002. Observe-se que a recuperação foi forte para o Centro-Sul e bem menor para o Norte-Nordeste.

**TABELA 5.5 – Médias Anuais do Número de Empregos Celetistas no Complexo Sucroalcooleiro\*, por Regiões e no Brasil, 1997-2002.**

<b>Ano</b>	<b>Norte-Nordeste</b>	<b>Centro-Sul</b>	<b>Brasil</b>
1997	167.417	366.307	533.724
1998	150.260	328.188	478.448
1999	129.715	275.771	405.485
2000	134.487	245.463	379.950
2001	134.142	254.435	388.577
2002	132.247	274.131	406.377

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGET – RAIS E CAGED

\* Foram consideradas as seguintes atividades, com respectivos códigos: cultivo da cana-de-açúcar (01139), usina de açúcar (15610), refino e moagem de açúcar (15628) e produção de álcool (23400).

### 5.4.1.1 Açúcar vs. Álcool

A Tabela 5.6 mostra que a produção de álcool etílico no Brasil apresentou diminuição entre 1989/90 e 1993/94. Após, a tendência foi de crescimento, atingindo-se 15.422,2 milhões de litros na safra 1997/98, o maior valor do período aqui analisado. A produção voltou a cair a partir de então até um mínimo de 10.517,5 milhões de litros, em 2000/2001. A safra de 2001/2002, com 11.467,8 milhões de litros, revelou uma recuperação na produção do álcool em relação à safra 2000/2001, sem que se atingisse o valor do início do período, que foi de 11.898,0 milhões de litros, em 1989/90.

**TABELA 5.6 – Produção de Álcool e Açúcar no Brasil, 1989/90 a 2001/2002.**

Safra	Álcool Total			Açúcar		Eq. P. Mil t
	Milhões l	Eq. P m t	%	Mil t	%	
1989/90	11.898,0	16.224,5	69,2	7.214,0	30,8	23.438,5
1990/91	11.783,0	16.067,7	68,6	7.365,3	31,4	23.433,0
1991/92	12.752,0	17.389,1	66,9	8.604,3	33,1	25.993,4
1992/93	11.686,0	15.935,5	63,2	9.261,3	36,8	25.196,8
1993/94	11.297,0	15.405,0	62,4	9.273,9	37,6	24.678,9
1994/95	12.765,9	17.408,0	59,8	11.700,5	40,2	29.108,5
1995/96	12.716,8	17.341,1	57,8	12.654,1	42,2	29.995,2
1996/97	14.430,4	19.677,8	59,1	13.631,9	40,9	33.309,7
1997/98	15.422,2	21.030,3	58,6	14.847,0	41,4	35.877,3
1998/99	13.926,8	18.991,1	51,4	17.960,6	48,6	36.951,7
1999/00	13.077,8	17.833,4	47,9	19.380,2	52,1	37.213,6
2000/01	10.517,5	14.342,0	47,2	16.020,3	52,8	30.362,3
2001/02	11.467,8	15.637,9	45,2	18.994,4	54,8	34.632,3

Fonte: Anexo 3.

Já a produção de açúcar apresentou constante crescimento entre 1989/90 e 1999/2000, passando de 7.214,0 mil toneladas para 19.380,2 mil toneladas. Em 2000/01 observou-se uma queda da produção do açúcar para 16.020,3 mil toneladas, seguida de uma recuperação em 2001/02, quando se produziram 18.994,4 mil toneladas de açúcar.

Quando se analisa a coluna Equivalente Produto, constata-se que houve tendência de crescimento da produção até 1999/2000. Na safra seguinte, decorrente da situação desfavorável vivida tanto no mercado do açúcar, quanto no do álcool entre 1998 e

1999 (mais adiante voltaremos a esses pontos), verificou-se uma grande queda na produção. A partir de 2001/02, entretanto, a produção do complexo já mostrava sinais de recuperação.

Na safra 1989/90 o álcool continuava sendo o produto principal do complexo sucroalcooleiro, representando 69,2% de sua produção, contra 30,2% do açúcar. Já em 2001/02, a predominância passara a ser do açúcar, com 54,8% da produção do complexo, contra 45,2% de participação do álcool. Esse redirecionamento do mix produtivo do complexo sucroalcooleiro teve como uma de suas conseqüências, como se verá mais para frente, a necessidade de importação de álcool em alguns anos do período.

O crescimento da produção nacional de açúcar, a partir de 1990, deveu-se, quase que exclusivamente, à elevação de suas exportações acompanhada da maior participação brasileira no mercado internacional do produto. Isso apesar da instabilidade de preços, do baixo dinamismo, dos acordos preferenciais e do protecionismo que, historicamente, vêm caracterizando esse mercado.

Reportagem da Agroanalysis (1983) mostra as profundas flutuações na cotação do açúcar no mercado internacional, entre 1970 e 1982. Houve um crescimento no início da década de 1970, atingindo-se a cotação de US\$ 0,31/libra-peso, no final de 1974. Seguiu-se uma queda, com a cotação alcançando US\$ 0,08/libra-peso, em 1978. Após, constatou-se uma recuperação, chegando-se a US\$ 0,30/libra-peso no final de 1980, seguida de uma nova queda até a cotação de US\$ 0,08/libra-peso, em 1982. EID & VIAN (1994), por sua vez, informam que a cotação do açúcar, em outubro de 1980, atingiu US\$ 905/tonelada, depois despencou até o mínimo de US\$ 61/tonelada, em maio de 1985, e voltou a subir para US\$ 339/tonelada, na safra 1989/90.

No período 1965-86, a produção mundial de açúcar passou de 64,9 milhões para 100,3 milhões de toneladas, crescimento de 54,5%, enquanto seu consumo passava de 59,1 milhões para 101,0 milhões de toneladas, aumento de 70,9%. Por sua vez, as importações mundiais de açúcar passaram, no mesmo período, de 20,0 milhões para 27,1 milhões de toneladas, elevação de apenas 35,5% (CARVALHO e outros, 1988). Dados para a década de 1990, apresentados por BURNQUIST & BACCHI (2002), indicam maior dinamismo no mercado internacional de açúcar, sendo que entre as safras 1995/96 e 2000/01, enquanto a produção mundial de açúcar crescia 4,8% ao ano, suas exportações



aumentavam 5,8% ao ano. Entretanto, ao se comparar esses resultados com a dinâmica geral do mercado internacional no período, as exportações de açúcar ainda continuavam apresentando baixo desempenho.

A comercialização de açúcar no chamado mercado livre internacional disputa espaço com aquela que ocorre através de acordos preferenciais, onde fatores de ordem política têm considerável importância. WAACK & NEVES (1998) informam que mais de 30% do comércio internacional do açúcar é feito através de acordos governo-governo. Os EUA importam açúcar com preços superiores às cotações internacionais, distribuindo cotas de importação a alguns países selecionados. A União Européia mantém contratos preferenciais para importação de açúcar de países da África, Caribe e Pacífico. Esses fatos são prejudiciais à maior inserção brasileira no mercado internacional. Por outro lado, a extinção da URSS e, como uma das conseqüências, o fim da sua compra preferencial do açúcar cubano, abriu novas perspectivas para a exportação do açúcar brasileiro.

A produção interna de açúcar é protegida nos EUA e na União Européia. O primeiro país estabelece um preço interno de garantia para produção de açúcar (acima da cotação internacional) e impõe tarifas e cotas de importação ao produto, além de favorecer a produção interna da frutose do milho, usado como substituto à sacarose. Já os países europeus, como apresentam excesso de produção, além de medidas semelhantes aos EUA (com exceção dos estímulos à frutose do milho, substituídos pelos estímulos à produção do açúcar de beterraba), vão adiante, subsidiando as exportações do produto. A Europa constitui-se, atualmente, o segundo maior exportador mundial de açúcar, ficando atrás apenas do Brasil (BURNQUIST & BACCHI, 2002).

A Tabela 5.7 revela a importância que ganharam as exportações de açúcar, a partir de 1989/90. Nesse ano, o Brasil obteve uma receita de US\$ 525.486,3 mil com as exportações do produto. Em 2001/02, esse valor tinha praticamente quadruplicado, alcançando US\$ 2.093.643,7 mil. O açúcar assumiu grande participação na pauta de exportação brasileira, sendo que em 2001 representou 3,9% do valor monetário das exportações e em 2002, 3,5%.

Em 1989/90, as exportações de açúcar equivaliam a 21,3% da sua produção interna, quantia que foi aumentando ao longo dos anos, com apenas duas exceções, até as exportações atingirem 70,3% da produção interna, em 2001/02. Um destaque a ser feito refere-se à queda abrupta das exportações ocorrida em 1999/2000, com recuperação imediata nos anos seguintes.

**TABELA 5.7 – Exportações Brasileiras de Açúcar, 1990 a 2002.**

<b>Safra</b>	<b>Volume Exportado mil t</b>	<b>Exportação/ Produção (%)</b>	<b>Receita Obtida mil US\$ FOB</b>	<b>Preço Médio US\$/t</b>
1989/90	1.540,5	21,3	525.486,3	341,11
1990/91	1.655,1	22,5	440.302,9	266,03
1991/92	2.411,0	28,0	598.472,3	248,23
1992/93	3.029,8	32,7	778.941,9	257,09
1993/94	3.432,5	37,0	991.469,7	288,84
1994/95	6.238,6	53,3	1.918.198,2	307,47
1995/96	5.420,6	40,5	1.611.494,2	297,29
1996/97	6.377,5	46,8	1.771.323,7	277,75
1997/98	8.372,6	56,4	1.940.836,8	231,81
1998/99	12.124,2	67,5	1.909.746,4	157,51
1999/00	6.506,4	33,5	1.199.110,9	184,30
2000/01	11.173,2	69,7	2.279.058,3	203,98
2001/02	13.354,3	70,3	2.093.643,7	156,78

Fonte: ALCOPAR (2005).

O estímulo às exportações brasileiras de açúcar veio da elevação do preço do açúcar no mercado internacional após 1985, conforme citação anterior de EID & VIAN (1994). Outros autores também destacam esse fato, como PINAZZA & ALIMANDRO (2000), mostrando que a cotação do açúcar demerara na Bolsa de Nova York passou de US\$ 89,03/t, em 1985, para US\$ 281,97/t, em 1989 e US\$ 276,64/t, em 1990.

Os dados dos preços médios recebidos pelo Brasil nas exportações de açúcar da Tabela 5.7 revelam que o mesmo se manteve acima de US\$ 230,00/tonelada até 1997/98, garantindo retorno financeiro positivo às exportações. Em 1998/99 o preço médio caiu para US\$ 157,51/t, abaixo do custo de produção estimado de tonelada de açúcar no Brasil, fazendo despencar as exportações de açúcar em 1999/2000. O mercado externo revertia sua tendência, até então favorável, o que associado às dificuldades no mercado interno do álcool, fez com que os representantes do complexo se mobilizassem (conforme

discutido anteriormente) em torno de ações públicas que lhe garantissem a sua sobrevivência.

Em 1999/2000 e 2000/01 houve recuperação no preço médio obtido, fazendo que ocorresse recuperação nas exportações de açúcar nos anos subseqüentes. Além da recuperação do preço em dólares, deve-se considerar que a maxidesvalorização cambial, no início de 1999, aumentou consideravelmente a remuneração em reais das exportações de açúcar pelo Brasil. Em 2001/02, o preço médio recebido nas exportações de açúcar brasileiro voltou a cair, até o menor patamar de todo o período de análise, embora isso, em parte, fosse compensado pelo fato da moeda nacional estar mais valorizada.

Segundo CARVALHO e outros (1988), a participação brasileira nas exportações mundiais de açúcar foi de 8,2%, entre 1974 e 1977 e de 9,1%, entre 1978 e 1984. No final dos anos de 1980, segundo EID & VIAN (1994), a participação brasileira nas exportações mundiais de açúcar estava na casa dos 4,7%, atrás de Cuba, Austrália, Tailândia e França. O desenvolvimento do Proálcool pode ser considerado como a causa principal da queda da participação brasileira no mercado internacional de açúcar, entre as décadas de 1970 e 1980.

Entre as safras de 1995/96 e 2000/01, a participação brasileira nas exportações mundiais de açúcar havia dado um salto, atingindo o valor médio de 21%, sendo que, ano a ano, a menor participação ocorreu em 1996/97, com 16%, e a maior em 1999/2000, com 29% (BURNQUIST & BACCHI, 2002). O país se transformara no maior exportador mundial de açúcar, seguido pela União Européia e Austrália.

Em 2001 e 2002, o principal país de destino das exportações brasileiras de açúcar foi a Rússia, com participação de 32,9% e 26,4%, em cada um dos respectivos anos (ALCOPAR, 2005). Verificava-se uma grande diversificação no destino das exportações brasileiras, com participação significativa de países do leste da Europa, da África, do Oriente Médio e da Ásia. Os EUA ocupavam apenas a 14<sup>a</sup>. posição entre os países que recebiam açúcar brasileiro e nos primeiros trinta, não havia nenhum país da União Européia. Evidenciava-se que se conseguiu uma alternativa para superação do protecionismo praticado pelos EUA e União Européia no comércio internacional de açúcar.

Além de se alcançar o acesso a mercados alternativos e dos preços relativamente vantajosos observados durante praticamente toda a década de 1990, outros dois fatores devem ser considerados para explicar o aumento das exportações brasileiras de açúcar, acompanhado do crescimento de sua participação no mercado mundial. Em primeiro lugar, o Brasil apresenta custos que tornam sua produção altamente competitiva em relação a outros países exportadores. Em 1994, o custo estimado da tonelada de açúcar em São Paulo era de US\$ 190, no Centro-Sul de US\$ 240 e no Nordeste de US\$ 300. Somente a África do Sul e a Austrália produziam com custos menores que o Nordeste, embora acima dos custos do Centro-Sul (CARVALHO, 1996). Informações da LMC International Ltda., citados por UNICA (2004), indicavam que o custo médio mundial para o açúcar demerara, em 2001/02, era de US\$ 243,4/t, contra uma média da Região Centro-Sul do Brasil equivalente a US\$ 126,3/t.

Em segundo lugar, o fato das exportações brasileiras de açúcar deixarem de ser monopólio público, estimulou os empresários a procurarem e alcançarem novos negócios no mercado externo, até porque isso servia como alternativa para que se superasse as condições adversas no mercado interno de álcool combustível. E, como assinala BRAY e outros (2000), à medida que o açúcar passou a ser exportado pelas empresas e não mais pelo Estado, o custo de produção tornou-se mais decisivo para aumentar o acesso ao mercado externo, sendo que nesse quesito, como visto, o Brasil apresenta vantagens comparativas expressivas.

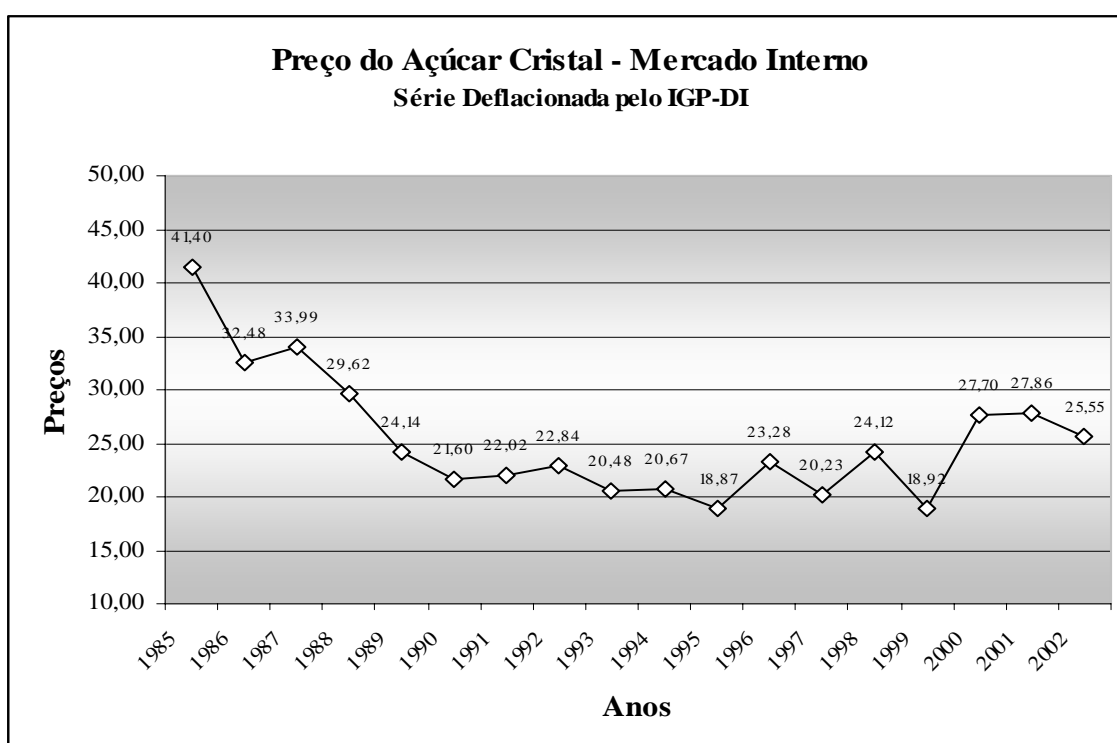
É importante perceber que o aumento da participação brasileira no mercado internacional do açúcar foi o que garantiu o pequeno dinamismo observado no setor sucroalcooleiro a partir de 1990. Se os preços internacionais tivessem ficado nos patamares que se observou por volta dos meados dos anos 1980 e se o Brasil não tivesse competitividade internacional, certamente a crise se instalaria com muita profundidade no complexo sucroalcooleiro.

Quanto ao mercado interno, as perspectivas no início do período aqui analisado, de aumento de consumo e de estímulo à maior produção, eram pequenas. O consumo per capita de açúcar no Brasil, desde pelo menos o final da década de 1970, é de aproximadamente 50 Kg/ano (AIAA, 1992), nível já muito alto e que, em fase à sua baixa

elasticidade renda da demanda, tende a apresentar apenas um crescimento vegetativo, próximo ao crescimento populacional. O perfil do consumo é que se altera mais fortemente, com redução do consumo direto de açúcar pelas famílias e aumento do consumo indireto, em refrigerantes, doces, confeitos, panificados etc.

O Gráfico 5.2 revela como evoluiu o preço do açúcar no mercado interno, desde 1985. Até 1990 o preço caiu para cerca da metade de seu valor em 1985. Depois se verificou uma certa estabilidade, com o preço flutuando em torno dos R\$ 20,00/saca. Juntamente com 1995, no ano de 1999 verificou-se o pior valor da saca de açúcar. Após esse ano há uma clara tendência de recuperação do preço da saca de açúcar.

**GRÁFICO 5.2 – Preço Interno do Açúcar Cristal no Brasil, 1985-2002.**



Fonte: ÚNICA, 2005.

#### 5.4.1.2. Álcool vs. Gasolina

As condições prevalecentes no mercado do petróleo e a forma como ocorreu o desenvolvimento da indústria automobilística brasileira nos anos noventa não

favorecerem a produção e o consumo do álcool combustível. A virada da década de 1980 para a de 1990 foi marcada pela falta de álcool nos postos de abastecimento, não resolvida imediatamente pela sua importação, o que acabou por afetar negativamente a imagem do carro a álcool junto ao consumidor e, conseqüentemente, a venda de unidades novas. O diferencial entre o preço do álcool hidratado e o da gasolina ao consumidor, que já estivera acima de 35%, foi reduzido para a faixa de 20% a 25%, na primeira metade dos anos noventa, reforçando o desestímulo do consumo de álcool e da compra de automóveis movidos a esse combustível.

Na década de 1990, uma das principais decisões estratégicas tomada pela indústria automobilística brasileira, em acordo com o Governo Federal, foi o desenvolvimento dos chamados carros populares, de 1.000 cilindradas. Para esses veículos não houve diferenciação na cobrança de IPI, dependendo do tipo de combustível usado.

Para os automóveis acima de 1.000 cilindradas manteve-se a redução de 5% do IPI para os movidos a álcool em relação aos a gasolina e se isentou do pagamento desse imposto os carros a álcool destinados à frota de táxis. Contudo, tal incentivo fiscal não foi praticado para os carros populares, que de 1990 a 95, foram taxados com uma alíquota de IPI de apenas 0,1%, independente de seu tipo de combustível. Em fevereiro de 1995, essa alíquota foi elevada para 8%, passou para 13%, em 1997, voltou para 8%, em 1998. Entre 1999 e 2001, seu valor foi de 10% e caiu para 9%, em 2002, sendo que, em todos momentos, manteve-se a política de não diferenciação de carros populares a álcool ou a gasolina (PARRO, 1996; PINHEIRO NETO, 2000; ANFAVEA, 2005).

Na verdade, até o final da década de 1990, as montadoras nacionais de automóveis, praticamente, não ofertaram carros populares na versão a álcool<sup>85</sup>. Apenas na celebração do “Acordo Emergencial Automotivo”, em maio de 1999, “(...) as quatro veteranas montadoras instaladas aqui no Brasil assumiram publicamente o compromisso de

---

<sup>85</sup> Além da inexistência de incentivos públicos e das condições adversas no mercado de álcool, outros dois fatores aparentemente contribuíram para essa decisão. A indústria automobilística, fruto do avanço da globalização, priorizou o desenvolvimento do chamado carro mundial, perdendo o interesse no aprimoramento de tecnologias, como o motor a álcool, específico para as condições brasileiras. Havia também problemas de natureza técnica, sendo que para resistir a altas taxas de compressão exigidas pelos motores a álcool, tornava-se necessária a utilização de cabeças especiais nos cilindros, cujos custos mostravam-se incompatíveis com a produção do modelo popular (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

retornarem à produção do carro a álcool. Duas já estavam na época produzindo, a saber, a Volkswagen e a Fiat; a GM começou, ainda no final de 99, e a Ford começa agora no primeiro trimestre do ano 2000”. (PINHEIRO NETO, 2000:49)

Por volta de 1995, os carros populares já representavam 54% das vendas de automóveis novos, saltando para um patamar entre 67% e 70%, em 1999. Como não dispunham de versão a álcool, isso contribuiu para a redução no consumo desse combustível.

A Tabela 5.8 mostra que nos anos de 1991 a 1993 ainda se observou uma recuperação na venda de carros a álcool, em comparação a 1990, mas sem chegar próximo aos valores constatados entre 1983 e 1989 (vide Anexo 6). Após 1994, a queda da venda de carros a álcool foi se acentuando, até se alcançar o desprezível nível de 0,1% do total de automóveis vendidos no País, nos anos de 1997 e 1998.

**TABELA 5.8 – Participação dos Carros a Álcool no Total das Vendas de Veículos Novos e na Frota de Automóveis no Brasil, 1990-2002.**

Ano	Venda de Veículos a Álcool	Part. % na Venda Total de Veículos	Frota de Carros a Álcool Estimada	Part. % Frota Total Veículos
1990	81.998	11,6	4.220.390	48,3
1991	150.982	21,2	4.190.122	-
1992	195.503	27,9	4.235.291	-
1993	264.235	26,1	4.314.339	36,0
1994	142.015	11,8	4.363.773	-
1995	40.710	3,1	4.236.118	31,0
1996	7.647	0,5	4.033.570	27,5
1997	1.136	0,1	3.780.176	23,8
1998	1.224	0,1	3.493.099	20,9
1999	10.942	1,1	3.189.000	18,5
2000	10.289	0,8	2.895.000	-
2001	18.335	1,3	2.511.000	-
2002	55.961	4,0	2.245.000	-

Fonte: ANEXO 6; OLALDE, 1993; MB Associados.

A partir de 1999 observou-se uma pequena e constante recuperação na venda de automóveis a álcool no Brasil, que atingiu 55.961 unidades ou 4,0% do total da venda de automóveis, em 2002, insuficiente, contudo, para que se elevasse a frota estimada de carros a álcool. Esta tinha alcançado seu valor máximo em 1994, com 4.363.773 unidades. Daí em diante, o sucateamento de automóveis a álcool suplantou sua reposição,

implicando na redução da frota estimada de carros a álcool, até o valor de 2.245.000 unidades, em 2002. Embora as informações da Tabela 5.8 estejam incompletas, pode-se dizer que os carros a álcool representavam cerca da metade da frota estimada de automóveis, em 1990, passando para um nível em torno de 10%, em 2002. Isso implicou em redução na demanda de álcool hidratado carburante.

Conforme revela a Tabela 5.9, no mercado de petróleo, ao contrário de algumas previsões pessimistas, os preços internacionais se mantiveram em patamares relativamente reduzidos, permanecendo, em quase todos os anos, abaixo de US\$ 25/barril. As flutuações de preço também foram pequenas, revelando certa estabilidade nesse mercado. Para efeito de comparação, no início dos anos 1980, o preço do barril do petróleo no mercado internacional estava na casa dos US\$ 65/barril (Anexo 4).

**TABELA 5.9 – Produção Nacional, Importação e Preço Real do Barril de Petróleo, Brasil, 1990-2002.**

Ano	Produção Nacional		Importação		
	Valor (mil m <sup>3</sup> )	%	Valor (mil m <sup>3</sup> )	%	Preço (US\$)
1990	36.590	52,5	33.121	47,5	31,8
1991	36.145	54,2	30.510	45,8	25,8
1992	36.538	54,3	30.748	45,7	24,1
1993	37.329	55,9	29.487	44,1	20,6
1994	38.766	54,7	32.061	45,3	18,7
1995	40.216	57,9	29.209	42,1	19,6
1996	45.603	57,9	33.095	42,1	23,1
1997	48.832	59,4	33.341	40,6	20,9
1998	56.587	63,9	31.933	36,1	12,4
1999	63.921	70,1	27.289	29,9	18,8
2000	71.844	75,7	23.109	24,3	29,0
2001	75.014	75,6	24.243	24,4	24,6
2002	84.434	79,2	22.163	20,8	24,6

Fonte: Anexo 4; Anexo 5.

Apesar do aumento do consumo nacional de petróleo, de 69.711 milhões de litros, em 1990, para 106.597 milhões de litros, em 2002, a quantidade importada pelo Brasil diminuiu. Passou de 33.121 milhões de litros, ou 47,5% do consumo nacional, em 1990, para 22.163 milhões de litros, ou 20,8% do consumo nacional, em 2002. Essa queda foi suave entre 1990 e 1997 e drástica entre este ano e 2002. Ao longo dos anos 1990,



especialmente em seu final, o petróleo deixou de constituir em uma preocupação relevante quanto aos seus efeitos (negativos) na Balança Comercial Brasileira.

Entretanto, quanto aos derivados de petróleo, a evolução do comércio externo foi desfavorável, pelo menos até 1997 (MME, 2003). Em 1990, enquanto a importação líquida do petróleo bruto correspondeu a 29.464 mil tep (toneladas de petróleo equivalente), houve uma exportação líquida de derivados de petróleo de 2.029 tep, decorrente especialmente da venda externa de gasolina e óleo combustível. A soma do petróleo e de seus derivados resultava em uma importação líquida de 27.435 tep, naquele ano.

Em 1997, a importação líquida de petróleo bruto praticamente tinha se mantido, registrando a quantia de 29.630 tep, enquanto de exportador líquido, o Brasil havia se transformado em importador líquido de derivados de petróleo, no valor de 9.166 tep. As principais importações eram de óleo diesel, nafta e gás liquefeito de petróleo, nenhum dos quais passíveis de ser substituído pela produção interna de álcool. Na soma, constatava-se uma importação líquida de 38.826 tep de petróleo e seus derivados, em 1997.

No ano de 2002, a situação mostrava-se bem mais favorável. A importação líquida de petróleo bruto foi de 7.588 tep e dos derivados de petróleo de 1.022 tep, alcançando um total de 8.610 tep<sup>86</sup>. Em relação a 1997, houve redução da importação de GLP e nafta, pequeno aumento na importação de óleo diesel, aumento nas exportações de gasolina e, especialmente, de óleo combustível.

Especificamente quanto à gasolina, os dados da Tabela 5.10 revelam que suas “sobras” para exportação foram menos significativas a partir de 1990. Na segunda metade dos anos 1980, as exportações de gasolina chegaram a representar mais de 40% da sua produção nacional. De 1990 a 1994, as exportações relativas foram menores, e com exceção de 1993, ficaram abaixo de 20%. De 1994 a 1997, houve uma queda considerável em sua exportação, até atingir o valor de 3,6%. De 1997 em diante verificou-se uma recuperação nas exportações de gasolina, alcançando 17,7%, em 2002, explicada, em parte, pela elevação da porcentagem de álcool anidro misturado à gasolina (vide Tabela 5.14).

---

<sup>86</sup> Considerando-se todas as fontes de energia, a evolução da dependência externa a partir de 1990 foi a seguinte: em 1990, as importações líquidas de energia alcançaram 38.218 tep; em 1997, esse valor tinha aumentado para 61.741 tep, e depois caiu, atingindo 30.648 tep, em 2002 (MME, 2003).

**TABELA 5.10 – Participação de Gasolina Exportada pelo Brasil no Total Produzido no País, 1990 a 2002.**

<b>Ano</b>	<b>Produção de Gasolina, milhões de litros (1)</b>	<b>Exportação de Gasolina, milhões de litros (2)</b>	<b>2/1, em %</b>
1990	11.971	2.213	18,5
1991	11.899	1.508	12,7
1992	12.453	2.018	16,2
1993	14.859	3.876	26,1
1994	15.202	3.002	19,7
1995	15.007	1.039	6,9
1996	16.405	604	3,7
1997	18.241	656	3,6
1998	20.203	1.721	8,5
1999	19.121	1.599	8,4
2000	19.416	2.042	10,5
2001	19.657	2.986	15,2
2002	19.211	3.408	17,7

Fonte: MME, 2003.

A opção pelos carros populares em 1990, na prática, significou o rompimento do acordo que havia se estabelecido, formalmente em 1979, entre indústria automobilística e Governo Federal (vide item 3.3), com apoio entusiástico dos representantes sucroalcooleiros, que levou ao desenvolvimento dos motores e carros comerciais movidos a álcool. Após 1990, por muitos anos os automóveis movidos a álcool deixaram de ser considerados como opção importante nas decisões estratégicas tomadas pelas montadoras brasileiras.

As condições prevaletentes no mercado de petróleo, baixo preço e aumento da produção nacional, também contribuíram para que o uso do álcool carburante perdesse apoio político e administrativo. A Petrobrás divulgava que, entre dezembro de 1984 e abril de 1995, a comercialização do álcool combustível, especialmente do hidratado, tinha-lhe resultado num prejuízo de US\$ 2 bilhões, ou US\$ 200 milhões/ano (ABREU, 1996).

Os empresários sucroalcooleiros, particularmente os representados pela SOPRAL, reagiam com argumento de que o álcool seria um combustível renovável e que, mais cedo ou mais tarde, as condições no mercado de petróleo voltariam a ser adversas, dada a finitude de suas reservas. Não se justificaria, portanto, abandonar o Proálcool, considerado “o maior projeto mundial de produção de combustível renovável”.

Também se esgrimia o argumento da poupança de divisas promovida pela produção interna de álcool carburante. Uma das últimas estimativas dessa poupança afirmava que, entre 1976 e 1999, a contribuição do álcool para a economia de divisas fora de US\$ 39,8 bilhões, ou US\$ 1,65 bilhão/ano. Fazendo-se a correção desses valores, aos moldes do proposto no item 4.1.2, chegaríamos a uma economia de divisas de US\$ 20,0 bilhões ou US\$ 0,83 bilhão/ano, praticamente a metade da estimativa inicial.

Independente dessa controvérsia numérica, o fato é que os incentivos públicos ao álcool combustível diminuíram, sendo assegurada apenas a participação do álcool anidro em mistura com a gasolina e se reduzindo as oportunidades para produção de álcool hidratado.

Os dados da Tabela 5.11 revelam que, após 1990, houve uma redução quase que constante na produção de álcool hidratado, que passou de 10.557,0 milhões de litros, em 1989/90, para 4.988,6 milhões de litros, em 2001/02, menos da metade da produção inicial. Enquanto isso o álcool anidro passou de uma produção de 1.341,0 milhões de litros, em 1989/90, para 6.479,2 milhões de litros, em 2001/02.

**TABELA 5.11 – Produção de Álcool Hidratado, Anidro e Total no Brasil, entre 1989/90 e 2001/2002.**

Ano	Álcool Hidratado		Álcool Anidro		Álcool Total	
	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*
1989/90	10.557,0	2.584,3	1.341,0	619,4	11.898,0	1.904
1990/91	10.474,0	2.564,0	1.309,0	604,6	11.783,0	1.885
1991/92	10.768,0	2.636,0	1.984,0	916,4	12.752,0	2.040
1992/93	9.470,0	2.318,2	2.216,0	1.023,6	11.686,0	1.870
1993/94	8.774,0	2.147,9	2.523,0	1.165,4	11.297,0	1.807
1994/95	9.892,4	2.421,6	2.873,5	1.327,3	12.765,9	2.043
1995/96	9.659,2	2.364,6	3.057,6	1.412,3	12.716,8	2.035
1996/97	9.801,1	2.399,3	4.629,3	2.138,2	14.430,4	2.309
1997/98	9.722,5	2.380,0	5.699,7	2.632,7	15.422,2	2.468
1998/99	8.246,8	2.018,8	5.680,0	2.623,6	13.926,8	2.228
1999/00	6.937,0	1.698,2	6.140,8	2.836,4	13.077,8	2.092
2000/01	4.932,8	1.207,5	5.584,7	2.579,5	10.517,5	1.683
2001/02	4.988,6	1.221,2	6.479,2	2.992,7	11.467,8	1.835

Fonte: Anexo 2.

\* 1974/75 igual a 100.

Embora os dados disponíveis não permitam confirmar essa afirmação, é bem provável que a produção de álcool total, entre 1990 e 2002, tenha ficado bem abaixo da capacidade instalada nas destilarias de álcool no Brasil, que, em 1990, situava-se entre 15 e 16 bilhões de litros. Ao menos que tenha havido grande sucateamento nas suas instalações, durante os anos de 1990.

A produção nacional foi insuficiente para atender, em alguns anos, as necessidades de consumo do mercado interno, tornando obrigatória a importação de álcool. A Tabela 5.12 mostra que as importações líquidas de álcool (incluindo o metanol) foram importantes entre os anos de 1990 e 1997, representando entre 4,3% e 19,0% da produção nacional.

**TABELA 5.12 – Importação e Exportação de Álcool pelo Brasil, em milhões de litros, 1990 a 2002.**

Ano	Importação*	Exportação	Imp. Líquida (4)	4/Produção (%)
1990	1.156	-	1.156	9,7
1991	1.084	-	1.084	9,1
1992	550	-	550	4,3
1993	1.456	170	1.286	11,0
1994	1.866	293	1.573	13,9
1995	2.425	403	2.422	19,0
1996	1.321	218	1.103	8,7
1997	882	176	706	4,9
1998	156	141	15	0,0
1999	371	405	-34	-0,2
2000	64	227	-163	-1,2
2001	118	320	-202	-1,9
2002	-	759	-759	-6,6

Fonte: MME, 2003.

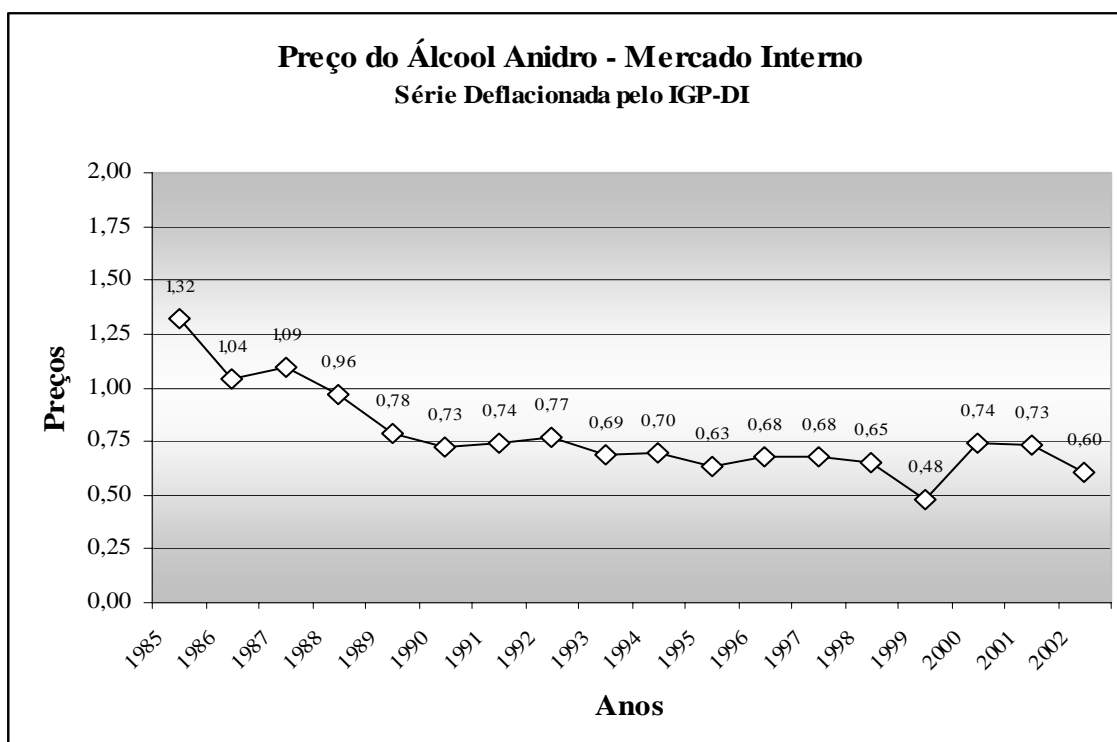
\* Inclui metanol.

Do ano de 1999 em diante há uma reviravolta, com as exportações brasileiras de álcool começando a superar as suas importações, sendo que em 2002, as exportações líquidas corresponderam a 6,6% da produção nacional. Como a produção de álcool caiu entre 1999 e 2002, explica-se a possibilidade de exportação de álcool como decorrência da diminuição da frota de carro a álcool e, conseqüentemente, do seu consumo interno, mais que proporcional à queda em sua produção.

De qualquer maneira, algo que vinha sendo perseguido há muitos anos começa a se viabilizar, mais evidentemente, no início do Século XXI. O Brasil conseguia escoar parte considerável de sua produção de álcool no mercado externo.

O Gráfico 5.3 mostra como evoluiu o preço do álcool hidratado no mercado interno a partir de 1985. É abrupta a queda em seu valor, de 1985 a 1990. Nos anos noventa, o preço continuou caindo, embora suavemente. Em 1999, quando o mercado do álcool carburante ficou totalmente liberado, ocorreu uma forte queda em seu preço. A partir de 2000, em decorrência do Governo Federal, já a partir do segundo semestre de 1999, passar a adquirir álcool para formação de estoques, e das ações privadas através da Brasil Álcool S. A. e da Bolsa Brasileira de Álcool, o preço do álcool hidratado recuperou-se. É importante afirmar que o preço do álcool anidro teve uma evolução semelhante a do álcool hidratado.

**GRÁFICO 5.3 – Preço Interno do Álcool Hidratado no Brasil, 1985-2002.**



Fonte: UNICA, 2005.

Além de ter sua produção afetada por preços desestimulantes, a redução do custo de álcool hidratado não foi suficiente para que o mesmo tornasse-se competitivo com a gasolina no período aqui analisado. Isso se evidencia, por exemplo, na seguinte citação de PINAZZA & ALIMANDRO (2000:17): “a viabilidade do Proálcool passa pela produtividade das indústrias: o barril de gasolina custa US\$ 50; o de álcool, US\$ 65. É preciso subsidiar 30% no Centro-Sul e 50% no Nordeste”. Dados apresentados na CPI dos Combustíveis, relatados na nota de rodapé 82, indicam também o maior custo do álcool em relação à gasolina para 2003.

Pelos dados da Tabela 5.13 pode-se observar que o consumo de álcool total (anidro + hidratado) tendeu a apresentar um leve crescimento entre o ano de 1990, com o valor de 11.430,0 milhões de litros, e o ano de 1996, quando atingiu 13.839,0 milhões de litros. Daí em diante, seu consumo passou a cair sistematicamente, até o patamar de 11.028,0 milhões de litros, em 2002. Neste ano verifica-se um consumo menor mesmo do que aquele constatado em 1990.

**TABELA 5.13 – Consumo de Álcool Combustível, Anidro e Hidratado, no Brasil, 1990-2002.**

Ano	Álcool Anidro		Álcool Hidratado		Anidro + Hidratado	
	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*	Milhões l	Índice*
1990	1.218,0	751	10.212,0	62.641	11.430,0	7.045
1991	1.647,0	1.016	10.251,0	62.880	11.898,0	7.333
1992	2.226,0	1.373	9.387,0	57.580	11.613,0	7.158
1993	2.430,0	1.498	9.675,0	59.347	12.105,0	7.461
1994	3.126,0	1.927	9.760,0	59.868	12.886,0	7.942
1995	3.372,0	2.079	9.946,0	61.009	13.318,0	8.209
1996	4.054,0	2.500	9.785,0	60.022	13.839,0	8.530
1997	5.014,0	3.092	8.305,0	50.943	13.319,0	8.209
1998	5.337,0	3.291	7.717,0	47.337	13.054,0	8.046
1999	6.002,0	3.701	7.051,0	43.251	13.053,0	8.045
2000	5.705,0	3.518	5.443,0	33.388	11.148,0	6.871
2001	6.008,0	3.704	4.257,0	26.113	10.265,0	6.327
2002	6.419,0	3.958	4.609,0	28.272	11.028,0	6.797

Fonte: dados básicos de MME, 2003.

\*Base 100, ano de 1975.

O álcool hidratado apresentou uma tendência clara de queda em seu consumo em todo período, passando de um valor equivalente a 10.212 milhões de litros, em

1990, para apenas 4.609,0 milhões de litros, em 2002, menos da metade do consumo inicial. Esse fato esteve associado à diminuição da venda e da frota de carros a álcool no Brasil.

O álcool anidro, por sua vez, apresentou crescimento em seu consumo, de 1.218,0 milhões de litros, em 1990, para 6.419,0 milhões de litros, em 2002. Dois fatos contribuíram para isso, o aumento da venda de carros a gasolina (na qual o anidro é misturado) em substituição aos carros a álcool e a decisão governamental de elevar, através de leis específicas, o percentual de mistura do álcool anidro à gasolina, conforme pode ser visto na Tabela 5.14.

**TABELA 5.14 – Participação Percentual do Álcool Anidro em Mistura com a Gasolina, no Brasil, 1990-2002.**

<b>Ano</b>	<b>Participação na Mistura (%)</b>	<b>Ano</b>	<b>Participação na Mistura (%)</b>
1990	11	1997	22
1991	14	1998	22
1992	18	1999	25
1993	18	2000	25
1994	21	2001	26
1995	19	2002	28
1996	20		

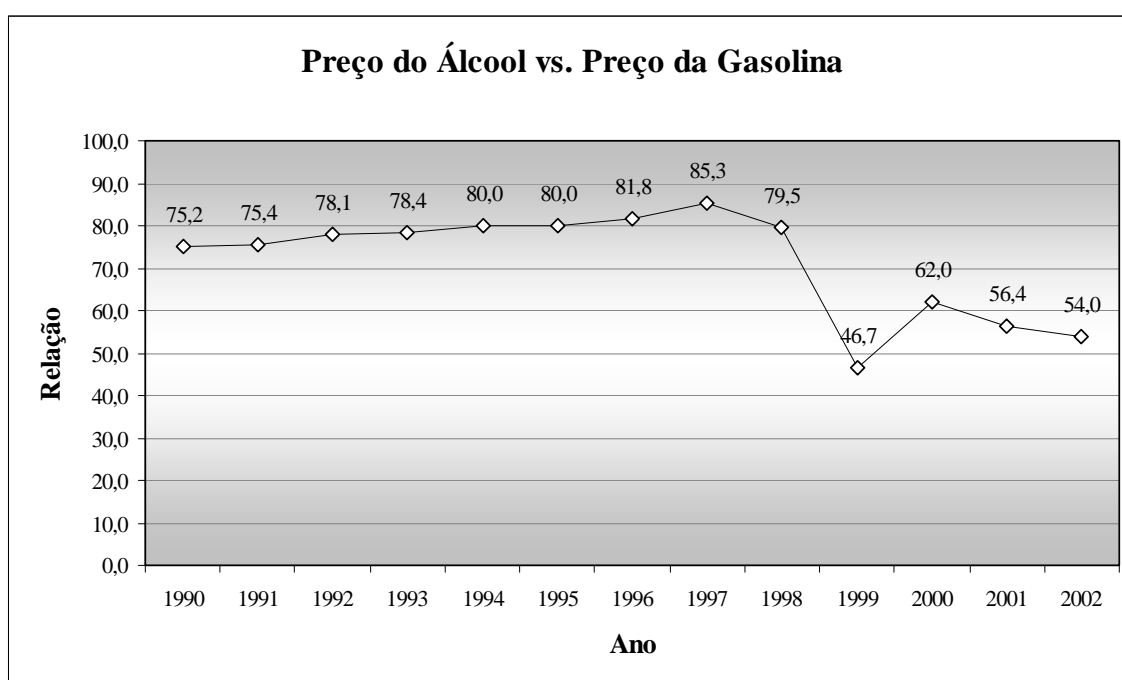
Fonte: dados básicos do MME, 2.003.

A queda no consumo de álcool hidratado também esteve associada ao comportamento da relação de seu preço ao consumidor com o preço ao consumidor da gasolina. Até 1998, enquanto perdurou a política de fixação de preço do álcool hidratado, o diferencial de sua cotação ao consumidor em relação a cotação da gasolina esteve entre 15% e 25%, conforme mostra o Gráfico 5.4, não compensando o maior consumo dos motores a álcool e servindo de desestímulo adicional à venda de automóveis movidos a este combustível.

Com a liberação de preços do álcool hidratado, no início de 1999, em momento em que sua oferta mostrava-se excessiva, o diferencial para menos entre seu preço ao consumidor e o da gasolina aumentou fortemente, com o álcool chegando a custar menos da metade da gasolina. Isso serviu para que, a partir de 1999, observasse-se uma

pequena recuperação na venda de automóveis novos a álcool<sup>87</sup> (vide Tabela 5.8). Essa recuperação, como já comentado, não foi suficiente para compensar o sucateamento de parcela dos carros a álcool, de forma que sua frota continuou caindo, assim como o consumo do álcool hidratado.

**GRÁFICO 5.4 – Relação do Preço de Álcool e do Preço da Gasolina ao Consumidor no Brasil, entre 1990 e 2002.**



Fonte: MME, 2003.

Os dados da Tabela 5.15 revelam que o álcool perdeu importância entre os combustíveis líquidos, entre 1990 e 2002. No começo deste período, o álcool ainda representava 25% do consumo de combustíveis líquidos no Brasil. Ao seu final, essa participação tinha se reduzido para 17%.

Em relação à oferta interna de energia, os produtos da cana (álcool e bagaço) apresentaram queda em sua participação, de 13,4%, em 1990, para 12,6%, em 2002. Neste ano, o petróleo, gás natural e derivados representavam 50,6% da oferta de energia no

<sup>87</sup> Embora de difícil mensuração, posto que não há registro oficial desse fato, a queda do preço do álcool ao consumidor, aparentemente, estimulou a conversão, em oficinas mecânicas, de motores originalmente movidos a gasolina para álcool. Também se praticou o chamado “rabo de galo”, costume de se abastecer o carro com motores de fábrica a gasolina com uma parte de gasolina e outra de álcool hidratado.



Brasil, energia hidráulica e eletricidade, 14,0%, lenha e carvão vegetal, 11,9%, carvão mineral e derivados, 6,6% e outra fontes, 4,4%.

**TABELA 5.15 – Consumo de Combustíveis Líquidos no Brasil, em Milhões de Litros, 1990-2002.**

Ano	Gasolina	Óleo Diesel	Álcool	Part. % Álcool
1990	9.516	23.936	11.430	25
1991	10.302	24.927	11.898	25
1992	10.249	25.450	11.613	25
1993	10.780	26.275	12.105	25
1994	11.806	27.341	12.886	25
1995	14.119	28.949	13.318	24
1996	16.524	30.101	13.839	23
1997	18.071	31.664	13.319	21
1998	19.003	33.107	13.054	20
1999	17.798	33.944	13.053	20
2000	17.225	34.674	11.148	18
2001	16.959	36.090	10.265	16
2002	16.201	37.357	11.028	17

Fonte: dados básicos de MME, 2003.

Relativamente ao consumo geral de energia no Brasil, o álcool carburante (anidro e hidratado) passou de uma participação de 5,0%, em 1990, para 3,5%, em 2002. Enquanto isso, o bagaço, puxado pelo aumento da produção de cana-de-açúcar para a produção de açúcar e pelo seu melhor aproveitamento, elevou sua participação no consumo de energia, de 8,8%, em 1990, para 9,9%, em 2002 (MME, 2003).

#### **5.4.2. Indicadores de Produtividade**

É comum na literatura especializada associar a intervenção pública a um baixo desenvolvimento tecnológico, que teria caracterizado o complexo sucroalcooleiro por várias décadas. Os empresários se preocupariam mais com as articulações com os órgãos públicos, procurando obter políticas que lhes favorecessem, do que com mudanças tecnológicas na produção. “Este padrão de crescimento, no qual a capacidade de se expandir primeiro é o instrumento fundamental da concorrência, inibe o recurso ao progresso técnico. Dado que os preços fixados para o álcool e o açúcar garantem as margens de lucro mesmo aos produtores menos eficientes, passa a ser instrumento

importante da concorrência interna capitalista construir mecanismos de acesso aos organismos planejadores do Estado, seja para obter financiamentos subsidiados que garantam a capacidade financeira da empresa, seja para viabilizar a aprovação de quota de produção e, conseqüentemente, o mercado para a produção expandida”. (MOREIRA. 1989:101)

Concordamos em parte com essa tese. A proteção pública, de fato, pode garantir a sobrevivência de empresas pouco inovadoras e dinâmicas, sob o ponto de vista tecnológico. Contudo, não necessariamente, inibiria a ação de outras empresas que, mesmo com a remuneração mínima garantida pela política pública, adotassem a estratégia de evoluírem tecnologicamente, como forma de garantir sobre lucro e expandir sua participação no mercado.

Outro ponto a ser considerado diz respeito aos estímulos externos à empresa sucroalcooleira para os avanços tecnológicos, provenientes de empresas fornecedoras de insumos, de máquinas para a agricultura ou para as usinas e destilarias. Deve-se considerar também, o grau de desenvolvimento de pesquisas, especialmente agronômicas, por organismos públicos ou privados.

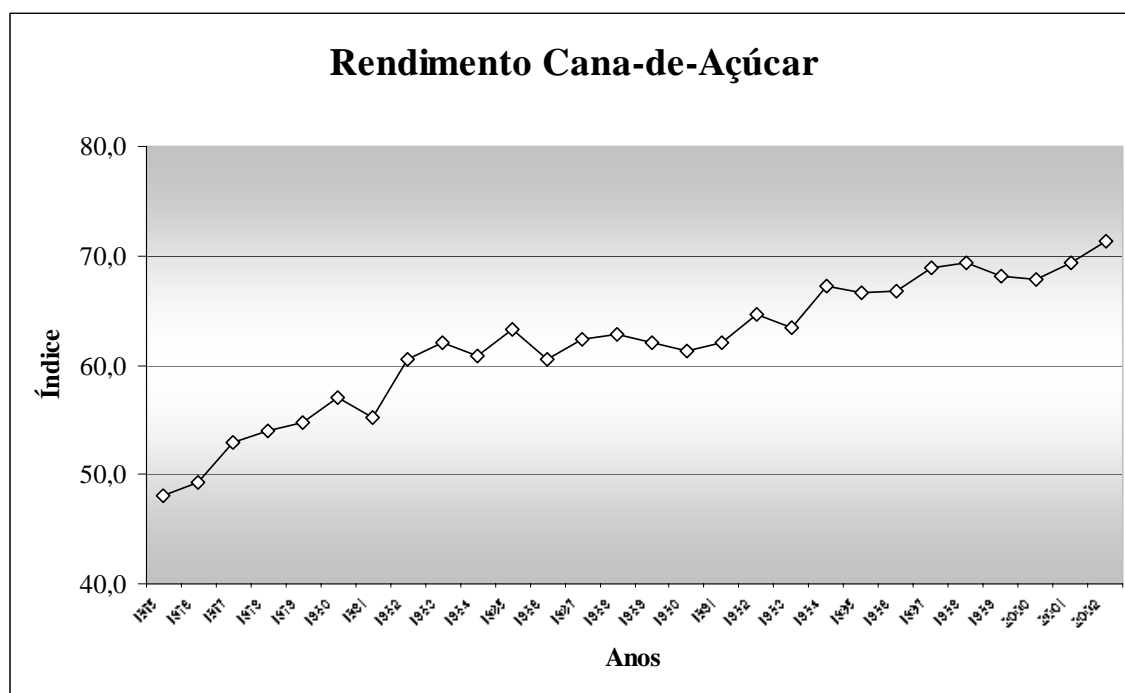
No início dos anos 1970, com a implantação do PLANALSUCAR, pelo Governo Federal, e do CTC Copersucar, pela iniciativa privada, o complexo sucroalcooleiro passou a contar com pesquisas agronômicas mais sistemáticas e abrangentes, em termos geográficos. Ao mesmo tempo, como os demais ramos da agropecuária brasileira, incorporou as orientações gerais da modernização, baseada em melhoramento genético, uso de insumos químicos e de mecanização em larga escala. Como conseqüência, esperar-se-ia que os indicadores de produtividade tivessem um crescimento mais intenso a partir daí.

Pode-se supor que, o menor amparo público ao setor e sua desregulamentação, a princípio, provocariam, ao mesmo tempo, efeitos positivos e negativos nos indicadores de produtividade do complexo. A menor remuneração de seus produtos e a conseqüente queda de seu rendimento bruto tenderiam a implicar em cortes nos gastos correntes, com uso de menor quantidade de insumos e menos tratamentos culturais, afetando negativamente aqueles indicadores.

Já o fato da política de preços ter sido menos favorável ou paternalista a partir de 1985, poderia resultar em eliminação de áreas e unidades agroindustriais menos produtivas, além de se estimular mais fortemente o empresariado na busca de maior eficiência produtiva e redução de custos, tentando se adaptar à menor remuneração obtida. Isso tenderia a contribuir para elevação dos indicadores de produtividade do complexo.

O Gráfico 5.5 mostra como evoluiu o rendimento cultural da cana-de-açúcar no Brasil, entre 1975 e 2002. Há uma evidente tendência de crescimento nos primeiros 10 anos do Proálcool, com o rendimento cultural passando de 48,1 toneladas de cana-de-açúcar por hectare, em 1975, para 63,2 t/ha, em 1985. Deste ano até 1990, aparentemente, houve uma estagnação no crescimento do rendimento cultural, que ficou próximo a 60,0 t/ha. Nesta fase, o preço do álcool foi fixado em valores baixos e o preço do açúcar, embora em recuperação, apresentava ainda baixa cotação no mercado internacional. Pode ter ocorrido uma redução nos gastos correntes destinados à manutenção dos canaviais.

**GRÁFICO 5.5 – Evolução do Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1975 e 2002.**



Fonte: Anexo 1.

A partir de 1990, evidenciou-se uma tendência de crescimento do rendimento cultural da cana-de-açúcar, que passou de 61,3 t/ha, em 1990, para 71,4 t/ha, em 2002. Neste período, os preços do açúcar, de maneira geral, foram remuneradores, possibilitando maiores gastos na manutenção da lavoura canavieira. Houve também maior concentração, como se verá no item 5.4.3, da lavoura canavieira em regiões mais produtivas. Além disso, devem ter sido reforçadas as ações em direção à maior eficiência produtiva das empresas.

PADILHA (2004) calculou as taxas geométricas de crescimento do rendimento cultural da cana-de-açúcar em dois períodos, 1975/90 e 1990/2003, para o Brasil e suas grandes regiões. No primeiro período, a taxa de crescimento nacional foi de 1,9% ao ano e no segundo, de 1,3% ao ano, ou seja, menor que na fase de ampla intervenção pública. Juntando essas informações com os dados do Gráfico 5.5, pode-se estabelecer que, nos dez primeiros anos do Proálcool, o ritmo de crescimento do rendimento cultural canavieiro foi o mais intenso; entre 1985 e 1990, houve uma estagnação nesse crescimento; após 1990, o crescimento voltou a se intensificar, sem alcançar, contudo, os valores do início do Proálcool.

Comparando-se as regiões, observaram-se menores valores absolutos, ano a ano, do rendimento cultural canavieiro no Norte-Nordeste, que também apresentou menor intensidade em seu crescimento, com o registro de 0,5% ao ano, entre 1975 e 1990 e 1,0% ao ano, entre 1990 e 2003. Por sua vez, o Centro-Sul apresentou, para os dois períodos, taxas de crescimento acima da média nacional e valores absolutos de rendimento cultural maiores que para todo o país (PADILHA, 2004).

O Rendimento Industrial do Complexo Sucroalcooleiro pode ser medido através do Rendimento Industrial Corrigido (segundo sugestão do IAA), que apresenta a seguinte fórmula (FERNANDES, 1998):

$$RIC = 0,8281 \times \text{RendAç} + 1,4728 \times \text{RendAl},$$

onde:

RIC = rendimento industrial corrigido IAA (Kg açúcar/tonelada de cana);

RendAç = rendimento real de açúcar (Kg/tonelada cana);

RendAl = rendimento obtido de álcool (litros/tonelada de cana).

Já o Rendimento Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro pode ser obtido da seguinte maneira:

$$\text{RAI} = \text{RIC} \times \text{RCC}/50,$$

onde:

RAI = rendimento agroindustrial sucroalcooleiro (sacos de 50 Kg de açúcar/hectare);

RIC = rendimento industrial corrigido;

RCC = rendimento cultural canavieiro.

Os resultados do Rendimento Industrial e do Rendimento Agroindustrial, entre 1974/75 e 2001/02 são apresentados no Gráfico 5.6. Os dois indicadores apresentam uma nítida tendência de crescimento no período considerado, revelando também constantes flutuações. A simples análise gráfica não permite caracterizar diferenças do ritmo de seu crescimento entre as fases de intervenção e de desregulamentação. Como, após partirem de valores semelhantes, o rendimento agroindustrial manteve-se em patamares maiores que o rendimento industrial, pode-se estabelecer que os ganhos de rendimento agrícola foram mais intenso que os ganhos de rendimento industrial.

A redução de preços do açúcar e do álcool, em 1999, refletiu na queda do rendimento industrial e do rendimento agroindustrial em 2000/01. Várias agroindústrias haviam “bisado” o canavial, adiando seu corte de 1999/2000 para 2000/01, o que provocou queda na porcentagem de açúcar e no rendimento industrial. Também foram reduzidos os tratamentos culturais e as aplicações de insumos, com conseqüências negativas no rendimento cultural canavieiro.

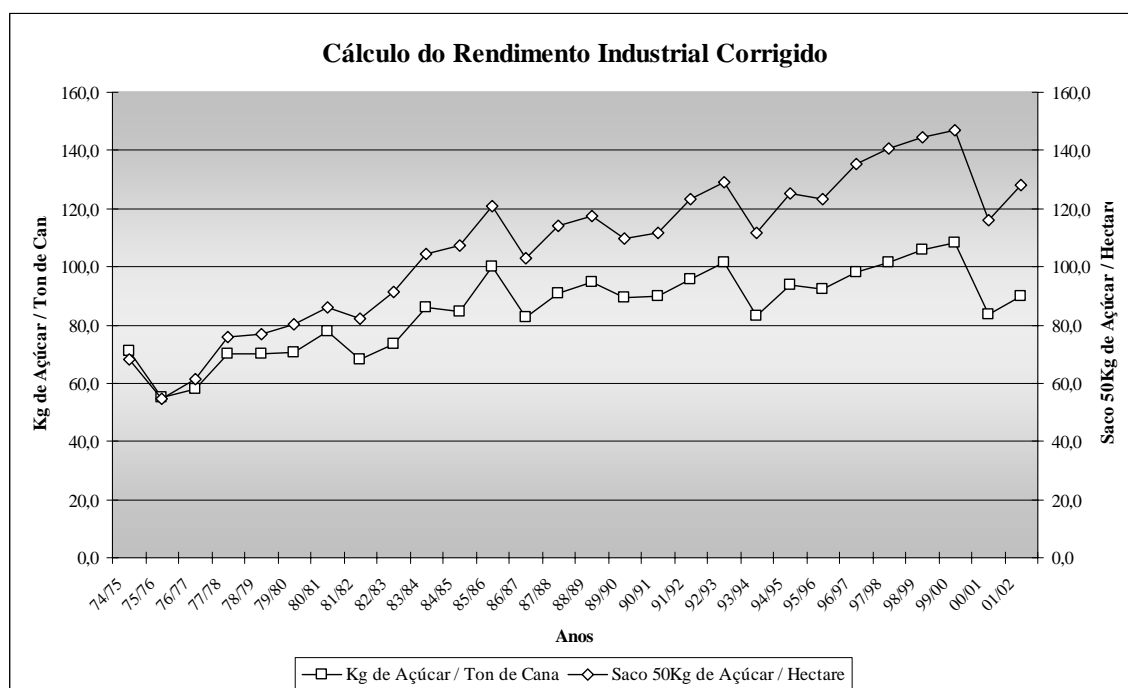
Quanto à produtividade do trabalho, as evidências indicam seu crescimento, durante a fase de desregulamentação, como fruto de um grande enxugamento no número de trabalhadores empregados pelo complexo sucroalcooleiro<sup>88</sup>. Nas operações agrícolas, avançou-se com a mecanização em atividades antes predominantemente manuais, como o

---

<sup>88</sup> Embora não seja o caso do desenvolvimento desse ponto no presente trabalho, pode-se dizer que a manutenção de um grande número de empregados, junto com a arrecadação de impostos, servia de sustentação política do complexo para a sociedade como um todo (aliás, o número de empregos gerados sempre apareceu no discurso em defesa do complexo pelos seus representantes), bem como para a sociedade local ou municipal. Entretanto, as necessidades de ajuste, face a uma situação de mercado mais difícil, foram mais contundentes e fizeram com que se praticassem profundos cortes nos empregos do complexo.

plântio e a colheita da cana-de-açúcar. Na transformação industrial da cana-de-açúcar, houve uma grande automação de processos, resultando em cortes, muitas vezes, superiores a 80% no número de trabalhadores empregados. Na parte administrativa e de apoio, o enxugamento de empregos também foi considerável, inclusive com a fusão desses setores entre unidades agroindustriais de um mesmo grupo econômico.

**GRÁFICO 5.6 – Rendimento Industrial e Rendimento Agroindustrial Canavieiro no Brasil, 1974/75 e 2001/02.**



Fonte: Anexo 7.

Comparando-se os dados da Tabela 5.5 do item 5.4.1 com a evolução da produção do complexo sucroalcooleiro é possível se estabelecer que a queda no número de empregos foi mais intensa que a queda na produção da cana-de-açúcar e do equivalente produto, entre 1997 e 2000. A recuperação do emprego de 2000 a 2002, por sua vez, ocorreu em menor intensidade que o crescimento da produção. Evidencia-se, assim, a elevação da produtividade do trabalho.

Com base em informações do JornalCana, OLLER DO NASCIMENTO (2001) mostra que, para um período maior, o número de empregos diretos do complexo sucroalcooleiro passou de 601.958, em 1990/91, para 349.823, em 1998/99, queda de

41,9%<sup>89</sup>. Em parte essa queda, quantitativamente, foi compensada pela terceirização de atividades do complexo, em áreas de oficina mecânica, calderaria, serviços gerais etc. Outra parte deveu-se ao aumento da produtividade do trabalho.

### **5.4.3. Distribuição Geográfica da Produção**

Até 1975, uma das preocupações do planejamento público do complexo sucroalcooleiro era a de se manter a participação relativa das duas grandes regiões produtoras, o Norte-Nordeste e o Centro-Sul, no produto setorial, tentando-se controlar a competição entre elas (ou melhor, de suas empresas). Como já comentado, não se conseguiu plenamente esse intento, mas pelo menos se amenizou a perda de importância relativa da primeira região. Com o Proálcool, aos moldes do espírito do II PND, estimulou-se a expansão da produção para novas áreas, para que se conseguisse atender um mercado em franca expansão, o do álcool hidratado. Não se abandonou, contudo, um tratamento preferencial à Região Norte-Nordeste, que continuou sendo contemplada com preços mais favorecidos.

Com a desregulamentação e o menor amparo público, esperava-se que as regiões que, ao longo dos anos, vinham se mostrando mais competitivas acentuassem o ritmo de crescimento relativo em detrimento daquelas menos competitivas. Entre aquelas regiões, estavam algumas tradicionais como as próximas às cidades de Piracicaba e Ribeirão Preto, ambas em São Paulo, bem como algumas de expansão recente da cana-de-açúcar, situadas no oeste paulista, nos estados do Centro-Oeste, no Triângulo Mineiro e no norte do Paraná.

Os dados da Tabela 5.16, aparentemente, confirmam essa expectativa, ao mostrarem uma queda absoluta e relativa da produção sucroalcooleira do Norte-Nordeste na fase de desregulamentação. A produção de cana-de-açúcar caiu de 72,7 milhões de toneladas, em 1989/90, para 60,7 milhões de toneladas, em 2001/02, fazendo com que a região perdesse mais de dez pontos percentuais na participação na produção canavieira no

---

<sup>89</sup> Os dados apresentados aqui são incompatíveis com os apresentados na Tabela 5.5, pois a fonte de informação não coincide. A tendência de queda do número de empregos, contudo, é constatada em ambos os casos.

país. A produção de álcool também caiu, em termos absolutos e relativos. A produção de açúcar cresceu um pouco, o que não impediu que sua participação na produção nacional despencasse de 42,6%, em 1989/90, para 16,9%, em 2001/02. Quanto ao equivalente produto, enquanto em 1989/90, o Norte-Nordeste era responsável por 24,8% da produção nacional, em 2001/02 esse valor tinha caído para apenas 14,6%.

**TABELA 5.16 - Participação de Regiões e de Estados Selecionados na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, 1990-2002.**

Região	Saфра	Produto e Produção							
		Cana (milhões t)		Eq. Produto (mil t)		Açúcar (mil t)		Álcool (milh. litros)	
		Produção	%	Produção	%	Produção	%	Produção	%
N/NE	1989/90	72,7	27,7	5.816,3	24,8	3.074,3	42,6	2.010,8	16,9
	2001/02	60,7	16,7	5.055,4	14,6	3.210,1	16,9	1.353,2	11,8
AL	1989/90	26,1	9,9	2.481,9	10,6	1.281,4	17,8	880,4	7,4
	2001/02	28,4	7,8	2.418,7	7,0	1.652,5	8,7	561,9	4,9
PE	1989/90	22,8	8,7	2.111,9	9,0	1.316,9	18,2	583,0	4,9
	2001/02	17,8	4,9	1.461,3	4,2	1.101,7	5,8	263,7	2,3
Outros N/NE	1989/90	23,8	9,1	1.222,3	5,2	476,0	6,6	547,3	4,6
	2001/02	14,5	4,0	1.175,2	3,4	455,9	2,4	527,5	4,6
<b>Centro Sul</b>	1989/90	190,2	72,4	17.622,2	75,2	4.139,7	57,4	9.887,2	83,1
	2001/02	302,9	83,3	29.576,9	85,4	15.784,3	83,1	10.114,6	88,2
MG	1989/90	17,5	6,7	976,3	4,1	392,3	5,4	428,3	3,6
	2001/02	15,3	4,2	1.460,1	4,2	740,8	3,9	527,5	4,6
RJ	1989/90	5,6	2,1	741,1	3,1	400,4	5,5	249,8	2,1
	2001/02	3,6	1,0	287,0	0,8	208,9	1,1	57,3	0,5
SP	1989/90	137,8	52,5	13.610,3	58,1	3.031,9	42,0	7.757,5	65,2
	2001/02	218,9	60,2	21.858,6	63,1	12.194,4	64,2	7.087,1	61,8
PR	1989/90	11,7	4,4	1.086,6	4,6	178,0	2,5	666,3	5,6
	2001/02	28,7	7,9	2.627,5	7,6	1.329,6	7,0	951,8	8,3
Outros CS	1989/90	17,6	6,7	1.208,0	5,1	137,1	1,9	785,3	6,6
	2001/02	36,4	10,0	3.343,5	9,7	1.310,6	6,9	1.490,8	13,0
<b>BR</b>	1989/90	262,7	100	23.438,5	100	7.214,0	100	11.898,0	100
	2001/02	363,7	100	34.632,3	100	18.994,4	100	11.467,8	100

Fonte: IBGE, diversos anos; Alcopar, 2004.

Entre os estados nordestinos, Alagoas e Pernambuco perderam importância na produção sucroalcooleira de maneira menos acentuada que o restante da região. No primeiro estado, inclusive, observou-se um pequeno crescimento absoluto da produção canavieira. CARVALHO (2002) aponta o não pagamento de tarifas, de dívidas bancárias e



um acordo tributário com o Governo Estadual, em torno do ICMS, como fatores importantes para explicar por que a produção sucroalcooleira alagoana conseguiu manter um desempenho melhor que o restante do Norte-Nordeste, transferindo parte do ônus de sua adaptação à desregulamentação para a sociedade local.

“Com isso o setor sucroalcooleiro transformou-se no elemento principal da crise alagoana e o responsável pela desorganização do Estado. A Companhia Estadual de Eletricidade (Ceal) passou a sofrer o inadimplemento do setor que atingia, em 1996, R\$ 40 milhões. O banco estadual (Produban) não recebeu dos empresários do açúcar uma soma calculada em torno de R\$ 76 milhões de empréstimos vencidos, e um acordo fiscal assinado, em 1989, entre o Governo do Estado e as indústrias do açúcar transferiu para estas últimas, durante os oito anos em que durou o acordo, aproximadamente 800 milhões de reais, segundo cálculo da Secretaria da Fazenda. (...) A partir de 1996, o Estado de Alagoas entra em bancarrota (...)”. (CARVALHO, 2002:271)

No final do período de desregulamentação, em 2001/02, o Centro-Sul, fruto do crescimento absoluto e relativo de todos os indicadores aqui considerados, passava a participar com mais de 83% da produção nacional sucroalcooleira. Contudo, entre seus estados, registraram-se desempenhos bastante diferenciados.

O Rio de Janeiro conviveu com queda acentuada da produção sucroalcooleira, aos moldes do ocorrido no Norte-Nordeste. Em Minas Gerais, embora não houvesse expansão da produção canavieira, manteve-se a importância relativa do estado quanto à produção medida em termos de equivalente produto. Provavelmente, isto esteve associado à instalação de destilarias na região do Triângulo Mineiro.

O Estado de São Paulo, em 2001/02, representava mais de 60% da produção sucroalcooleira nacional. Em relação a 1989/90, tinha diminuído sua produção de álcool, fato mais que compensado pelo fortíssimo crescimento da produção de açúcar. Houve uma rápida adaptação do parque sucroalcooleiro instalado no estado, alterando seu mix produtivo em favor do açúcar e aproveitando as oportunidades de exportação que se abriram a partir de 1990. O Paraná também aumentou sua importância nos indicadores de produção sucroalcooleira, assim como os três estados do Centro-Oeste, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, classificados dentro do item Outros Estados do Centro-Sul.

Foi se conformando, ao longo dos anos noventa, como pólo mais dinâmico de expansão do complexo sucroalcooleiro, a região abrangida pelo centro e oeste paulista, o norte paranaense, o Triângulo Mineiro e áreas dos estados do Centro-Oeste. Enquanto isso, regiões tradicionais, como a Zona da Mata de Pernambuco e a Região de Campos, no Rio de Janeiro, ficavam relegadas a uma situação de quase marginalidade produtiva.

Nos 15 anos do Proálcool, de 1975 a 1990, a Região Norte-Nordeste aumentou sua importância relativa na produção de açúcar, de 34,0% para 42,6%. Ao mesmo tempo, o Centro-Sul priorizava a produção de álcool. Na fase de desregulamentação, no Centro-Sul, praticamente, ficou estagnada a produção alcooleira, enquanto expandia a produção de açúcar, com sua participação na produção nacional passando de 57,4%, em 1989/90, para 83,1%, em 2001/02. O objetivo perseguido era o de ampliar o acesso ao mercado externo, sendo que, entre 1985/86 e 1994/95, a participação do Centro-Sul nas exportações brasileiras de açúcar passou de 4,7% para 61,8% (BRAY E outros, 2000). Entre os anos de 1999 e 2002, as exportações de açúcar dos portos de São Paulo representaram entre 66% e 71% das exportações nacionais. O Paraná, por sua vez, disputava com Alagoas a condição de segundo exportador de açúcar, com participação na casa dos 10% (ALCOPAR, 2005).

#### **5.4.4. Concentração e Centralização de Capitais**

Até a instituição do Proálcool, o planejamento público tendia a preservar os interesses de empresas que já estavam no complexo sucroalcooleiro e diminuir a competição entre elas. Isso era feito pela fixação de preços que cobriam o custo de produção e garantiam a remuneração do capital investido, bem como pelo estabelecimento de cotas de produção atribuídas a cada unidade agroindustrial. De fato, tal procedimento não impediu que empresas mais dinâmicas se expandissem além de suas cotas, corriqueiramente revisadas pelo IAA, incorporando empresas menos competitivas. A partir da segunda metade da década de 1960, aliás, a política pública passou a estimular a centralização de capitais do complexo, com o intuito de aumentar sua produtividade e racionalidade.

Com o Proálcool, além do crescimento de empresas já existentes, proporcionou-se incentivo à entrada de novos empresários ou capitais no complexo sucroalcooleiro, que tinham seus projetos de investimento analisados e, em boa parte, aprovados pela CENAL. Como já informado, de 1975 a 1984, houve grande expansão no número de agroindústrias (em sua maioria, destilarias autônomas), em decorrência da disponibilidade de recursos públicos abundantes e baratos para financiamento dos investimentos e de uma política de preços favorável para o álcool. De 1985 a 1990, os recursos públicos para investimento, praticamente, deixaram de existir, e os preços foram fixados em valores não compatíveis com os custos de produção setoriais. A expansão do número de agroindústria foi pequena nesta fase, com exceção de 1987.

No estado de São Paulo, entre 1975 e 1987, MOREIRA (1989) constatou que houve uma pequena desconcentração econômica (medida pela participação na produção de açúcar e álcool das quatro e das oito maiores empresas) na agroindústria sucroalcooleira, tendo-se dobrado o número de plantas industriais e sendo observada a entrada de um grande número de novos empresários.

O crescimento da capacidade produtiva e a concentração técnica ou de plantas das agroindústrias sucroalcooleiras, dado determinado nível tecnológico e em condições normais de preços, têm um limite estabelecido por uma especificidade da cana-de-açúcar. Esta cultura necessita ser moída, para processamento industrial, em até 24-48 horas após seu corte, para que não ocorra degradação do açúcar. Além disso, não é economicamente viável seu transporte rodoviário entre lavoura e unidades agroindustriais por distâncias superiores a 40 ou 50 Km. O canal tem que estar em volta e não muito distante das usinas e destilarias. Evidentemente, com o tempo, o limite citado pode ser ampliado, com ganhos no rendimento agroindustrial ou com redução no custo de transporte, entre outros fatores, sem que deixe, entretanto, de existir.

Ao mesmo tempo, em regiões tradicionais produtoras, especialmente a de Piracicaba (SP), a expansão sucroalcooleira encontra barreiras no alto valor da terra e em sua menor disponibilidade, decorrente do crescimento da mancha urbana. Este fato e o descrito no parágrafo anterior, muitas vezes, fazem com que o crescimento de determinada empresa sucroalcooleira se dê com a compra de outra empresa já existente ou com a

instalação de uma nova planta agroindustrial em áreas com terras disponíveis e mais baratas, de preferência não muito distantes, para que se continue aproveitando das vantagens competitivas da região tradicional produtora.

Embora fosse muito pouco tratado nesse trabalho, um objetivo ou preocupação da intervenção pública, expressa na Promulgação, em 1941, do Estatuto da Lavoura Canavieira, diz respeito à tentativa de se regulamentar as relações entre usineiros e fornecedores de cana-de-açúcar. Estabelecia-se que no mínimo 40% da cana-de-açúcar moída pelas usinas deveriam ser provenientes de plantações de fornecedores independentes. Observa-se que esse valor é relativamente baixo, mostrando que, desde o início, admitia-se, formalmente, alto nível de integração vertical entre produção industrial e agrícola no complexo sucroalcooleiro.

Em outros países, importantes produtores sucroalcooleiros, como a Austrália, ocorre separação bastante nítida entre os empresários proprietários de agroindústrias de açúcar e álcool e aqueles agricultores fornecedores de cana-de-açúcar. De forma diversa, sempre se observou no Brasil um forte nível de integração vertical à montante, com as agroindústrias incorporando grande parte da produção de matéria-prima, obtida em terras agrícolas de sua propriedade ou por elas arrendadas. Mesmo o limite do Estatuto da Lavoura Canavieira vem sendo, sistematicamente, descumprido. Para o estado de São Paulo, em 1984/85, apenas 34,7% da cana-de-açúcar moída pelas usinas e destilarias eram entregues por fornecedores e, em 1989/90, esse número tinha se reduzido para 33,7% (UDOP, 2005).

Em comparação com outras atividades agropecuárias brasileiras, as usinas e destilarias podem ser consideradas de grande porte, muitas vezes detendo 20 mil, 30 mil ou mais hectares de terra. A grande quantidade de terras necessária somada aos investimentos industriais constituem-se em um limite considerável para a entrada de novos capitais na atividade sucroalcooleira. Por outro lado, a tecnologia para produção da cana-de-açúcar e de sua transformação industrial em açúcar e álcool é facilmente acessível, não se constituindo em barreira à entrada importante. Embora a ocorrência de processos de diferenciação, o grosso da produção setorial continua resultando na obtenção de produtos indiferenciados (commodities), não patenteados, seja o açúcar, seja o álcool, com a

concorrência se dando, basicamente, nos preços e não em atributos específicos dos produtos.

Ao iniciar-se o processo de desregulamentação, algumas condições indicavam que poderia se acentuar a concentração econômica sucroalcooleira. Como já visto na seção 5.3.1, no início dos anos 1990, a situação financeira de grande parte das empresas sucroalcooleiras apresentava debilidades e as perspectivas para o mercado de álcool eram desfavoráveis. A elevação dos preços internacionais de açúcar, que então se verificava, poderia não ser suficiente para sanear as finanças daquelas empresas mais endividadas, bem como poderia não ser acessível para as destilarias autônomas, desde que não conseguissem angariar recursos suficientes (próprios ou via financiamentos) para os investimentos necessários para se transformarem em usinas.

Considerando-se também: a continuidade de uma política de baixos preços fixados pelo Governo Federal, combinada com a proposta de sua liberalização; a intenção de se eliminarem cotas de produção por empresas e; a ausência de uma política específica para ampliação ou montagem de novas agroindústrias, esses fatores indicavam que deveria se reverter o crescimento do número de empresas, observado entre 1975 e 1990 e até verificar-se um processo de concentração e centralização de capitais.

A Tabela 5.17 mostra que, ao contrário do ocorrido nos 15 anos do Proálcool, houve a diminuição de 88 unidades agroindustriais sucroalcooleiras, entre 1990/91 e 2001/02, enxugamento de 22,3%<sup>90</sup>. A queda maior se deu entre as destilarias autônomas, com menos 95 unidades. Em parte isto se deveu ao fechamento de unidades e em outra parte como decorrência da transformação de destilarias em usinas, com o objetivo de se aproveitar a situação mais favorável observada no mercado de açúcar. O número de usinas com destilarias anexas, aliás, cresceu de 168, em 1990/91, para 187, em 2001/02, transformando-se no tipo mais importante de unidade agroindustrial do complexo, com participação de 61,1%.

---

<sup>90</sup> Notícias de fechamento de unidades agroindustriais foram comuns nos anos noventa. “Nos últimos 4 anos (1988/89 a 1991/92) 40 unidades produtoras tiveram suas atividades paralisadas na região Centro-Sul: 14 em SP, 12 em MG, e as demais espalhadas por outros estados”. (DATAGRO, abril 1993)

**TABELA 5.17 - Tipo de Unidade Agroindustrial do Complexo Sucroalcooleiro, Safras 1990/91 e 2001/02.**

Tipo	Safra 1990/91		Safra 2001/02	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Usina	30	7,6	18	5,9
Usina + Anexa	168	42,6	187	61,1
Destilaria Autônoma	196	49,7	101	33,0
Total	394	100,0	306	100,0

Fonte: DOU, 5/9/1990; MAPA, 2005.

A passagem de destilarias autônomas para usinas de açúcar e álcool foi estimulada oficialmente, através da edição da Portaria MIR (Ministério da Integração Regional) n. 644, de 26 de outubro de 1994, que criou o “Programa de Diversificação da Produção Industrial de Destilarias Autônomas”. Desde que se comprometessem a continuarem produzindo na safra seguinte o volume equivalente de álcool obtido nas últimas três safras e também se comprometessem a continuar expandindo a produção de álcool nas safras posteriores, as destilarias seriam autorizadas a produzirem até 250.000 sacas de açúcar por safra, sendo necessária para tanto a expansão da área plantada com cana-de-açúcar.

Até o final de 1994, haviam sido protocolados 89 pedidos para a referida diversificação. Destes, 51 foram autorizados pelo Governo Federal, 34 deles para o estado de São Paulo (DATAGRO, n. 17 de 1994 e n. 1 de 1995). Destaque-se que parte considerável do pedido não foi contemplada, nem se destinaram recursos públicos específicos para essa transformação.

Enquanto diminuía em 22,3% o número de unidades agroindustriais, a produção sucroalcooleira crescia em 47,8%, passando de 23.433,0 mil toneladas de açúcar equivalente, em 1990/91, para 34.632,3 mil toneladas de açúcar equivalente, em 2001/02, conforme Tabela 5.18. O tamanho médio das agroindústrias sucroalcooleiras, praticamente, dobrou no período aqui analisado. Também aumentou a distância entre o tamanho das usinas com destilarias anexas daquele das usinas sem produção de álcool e das destilarias autônomas.

**TABELA 5.18 - Participação dos Tipos de Unidades Agroindustriais na Produção do Complexo Sucroalcooleiro, em Equivalente Produto, Safras 1990/91 e 2001/02.**

Tipo	Safrá 1990/91			Safrá 2001/02		
	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio	Eq. Prod. (mil t açúcar)	%	Eq. Prod. Médio
Usina	904,2	3,9	30,1	826,0	2,4	45,9
Us. + Anexa	16.110,9	68,7	95,9	29.642,0	85,6	158,5
Destil. Aut.	6.419,9	27,4	32,8	4.164,3	12,0	41,2
Total	23.433,0	100,0	59,5	34.632,3	100,0	113,2

Fonte: DOU, 5/9/1990, MAPA, 2005.

Os dados revelam um profundo processo de concentração e centralização de capitais na fase de desregulamentação, o qual, como pode ser visto na Tabela 5.19, já se iniciara antes de 1999, quando a liberação dos preços dos produtos do complexo acabara. O ajustamento foi mais intenso na Região Norte-Nordeste, que perdeu 43 (34,1%) de suas agroindústrias sucroalcooleiras, entre 1990/91 e 2001/02. Nesta região, a capacidade média das agroindústrias cresceu até 1997/98 e depois caiu, mais um reflexo do seu menor dinamismo.

Para Alagoas, CARVALHO (2002:263) afirma “que a partir de 1990 deu-se início um processo de reestruturação produtiva que atingiu, em cheio, as 27 usinas e 33 destilarias então existentes no Estado, que, nesse período, empregavam mais de 100 mil trabalhadores e representavam a principal atividade agroindustrial de 57 dos 102 municípios alagoanos. Esse processo levou à desativação das indústrias menos competitivas e à concentração da produção de cana, álcool e açúcar nas mãos de um conjunto reduzido de grupos empresariais. Esse conjunto levou adiante o processo de modernização do setor”. Para este estado, diferentemente do restante da Região Norte-Nordeste, o tamanho médio das agroindústrias continuou crescendo entre 1997/98 e 2001/02.

A diminuição do número de agroindústrias no Centro-Sul foi menos intensa do que no Norte-Nordeste e veio acompanhada de um grande crescimento da capacidade média de sua produção, de 67,2 mil toneladas de açúcar equivalente, em 1990/91, para 132,4 mil toneladas de açúcar equivalente, em 2001/02. Dos estados do Centro-Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro, especialmente este, apresentaram maior redução relativa no número de agroindústrias. Em Minas Gerais, a redução no número de agroindústrias foi

compensada pelo aumento de sua capacidade média, de forma que o estado manteve sua participação na produção do complexo, medida em equivalente produto (vide Tabela 5.16). Por sua vez, São Paulo, Paraná e Outros, que incluem Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, registraram uma queda de unidades agroindustriais bem menos intensa, acompanhada do aumento de sua participação na produção sucroalcooleira.

**TABELA 5.19 – Evolução do Número Agroindústrias e sua Capacidade Média em Equivalente Produto, por Regiões e Estados do Brasil, 1984/85 a 2001/2002**

Região	Item	Ano		
		1990/91	1997/98	2001/02
N/NE	Unidades	126	98	83
	Cap. Média	42,9	66,1	61,4
AL	Unidades	36	31	24
	Cap. Média	64,8	94,4	101,9
PE	Unidades	44	33	30
	Cap. Média	43,9	60,3	48,7
Outros N/NE	Unidades	46	34	29
	Cap. Média	24,6	46,1	41,2
<b>Centro Sul</b>	Unidades	268	238	223
	Cap. Média	67,2	123,5	132,4
MG	Unidades	35	26	18
	Cap. Média	28,9	52,7	81,2
RJ	Unidades	18	10	9
	Cap. Média	21,4	53,5	33,3
SP	Unidades	142	133	132
	Cap. Média	100,6	162,5	165,1
PR	Unidades	30	29	27
	Cap. Média	36,4	94,2	97,5
Outros CS	Unidades	43	40	37
	Cap. Média	29,2	79,1	90,3
<b>BR</b>	Unidades	394	336	306
	Cap. Média	59,5	106,8	113,2

Fonte: DOU, 5/9/1990; ALCOPAR, 2005; MAPA, 2005.

Algumas evidências indicam que, além da concentração das agroindústrias, ocorreu também intensificação do processo de integração vertical, com as agroindústrias controlando ainda maior percentagem da produção de matéria-prima. Para a safra 2001/02, apenas 24,4% da cana-de-açúcar moída no estado de São Paulo tinham origem em empresas de fornecedores independentes (UDOP, 2005).



Juntamente com a concentração técnica, observaram-se movimentos de centralização econômica, através de fusões e aquisições de agroindústrias. SHIKIDA e outros (2002:132) afirmam que nos últimos anos da década de 1990, “foram constatadas 24 transações na agroindústria canavieira, assim divididas: fusão de usinas (três transações); aquisição de usinas por grupos nordestinos (sete transações); e aquisições de usinas por agentes internacionais (sete transações)”.

As citadas aquisições por grupos nordestinos foram feitas no Centro-Sul, em Minas Gerais, no oeste paulista e nos estados do Centro-Oeste, com vistas, entre outros motivos, a se aproximarem do mercado consumidor e aumentar o nível de tecnificação. “Mas, o que mais chama a atenção (...) é que muitas aquisições foram motivadas pela expansão das empresas do Nordeste, notadamente de Alagoas, para o Centro-Sul do país, com o objetivo de se aproximarem do mercado consumidor interno e de se instalarem em áreas próprias para as novas tecnologias agrícolas, principalmente para a mecanização”. (VIAN, 2003:176)

Esse deslocamento regional dos investimentos mostra que, com o processo de desregulamentação, reforçou-se a perda relativa da produção da Região Norte-Nordeste em favor do Centro-Sul. Mostra também que a perda dos empresários nordestinos foi menor que a de sua região, posto que deslocaram seus capitais para novos investimentos em São Paulo e estados limítrofes.

OLLER DO NASCIMENTO (2001) considera que, embora ocorressem algumas transações envolvendo capitais estrangeiros, o nível de nacionalização da agroindústria sucroalcooleira continuava extremamente alto no início do século XXI. Manteve-se a diferenciação histórica deste complexo em relação a outros, como o citrícola e o da soja, onde a presença estrangeira é bem maior. A desnacionalização do capital sucroalcooleiro foi bem menos intensa que em outros ramos da economia, afetados pelas mudanças neoliberais da década de 1990. Contudo, algumas evidências indicam que a desnacionalização se acentuará nos próximos anos.

O mesmo autor apresenta ainda informações de centralização de capitais. Cita que, em 2000, havia um grupo econômico que controlava 10 agroindústrias sucroalcooleiras, um outro que controlava seis, outros cinco grupos controlavam cinco

unidades cada, quatro controlavam quatro cada um, doze grupos controlavam três unidades individualmente, dezoito controlavam duas e 191 controlavam uma agroindústria sucroalcooleira.

Observaram-se também associações de empresas que, sem se constituírem em um único grupo econômico, passaram a agir de maneira articulada em perseguição a um ou vários objetivos comuns. É o caso da Cooperativa de Usineiros, pool de 10 empresas de Alagoas, que transferem entre si ou concentram a moagem de cana-de-açúcar em determinada unidade, diminuindo seus custos logísticos, obtêm menores preços comprando conjuntamente insumos, conseguem melhores condições de comercialização de seus produtos por possuírem armazenamento, rede de distribuição comercial e escritório de exportação unificados, além de ofertarem maior quantidade de produto, obtendo melhores preços (CARVALHO, 2002).

No estado de São Paulo constituiu-se o Grupo Crystalsev, união de cinco grupos econômicos independentes. O objetivo deste arranjo era o de proporcionar comercialização conjunta dos produtos, especialmente de açúcar, produzidos pelas doze diferentes usinas de propriedade daqueles cinco grupos.

VIAN (2003) afirma que, recentemente, se desenvolveram vários campos organizacionais no complexo sucroalcooleiro, frutos da ação conjunta de grupos de empresas, aos moldes do que a Copersucar já fazia anteriormente. “Pode-se identificar cerca de 5 grupos (Copersucar, SCA, SOL, Bioagência e Alcopar) que estão vendendo álcool em conjunto e pelo menos duas grandes associações de comercialização de açúcar (Crystalsev e Copersucar). Essas iniciativas ainda são recentes e é difícil quantificar seus impactos no crescimento das empresas, mas é um reflexo da mudança de conduta dos empresários, que aprenderam a agir em conjunto para enfrentar o maior poder de barganha das indústrias de alimentos, das distribuidoras de combustível e dos importadores”. (VIAN, 2003:191)

Essas associações constituem-se a partir de um processo muito recente e merecem ser estudadas com mais profundidade. Não necessariamente ocorrerá crescimento em seu número e a sua consolidação. Disputas comerciais internas e possibilidades de associações diversas das já existentes poderão mudar sua conformação e até dissolver

algumas delas. Ao mesmo tempo não se descarta a conformação de novas associações desse tipo.

Podemos supor, diferentemente do que afirma VIAN (2003), que a competição capitalista não conduz, obrigatoriamente, ao aprendizado (natural ou obrigatório) de que a ação conjunta das empresas é a mais adequada e única alternativa. Essa pode ser uma estratégia, conveniente em algum momento, como é possível uma estratégia de disputa comercial dentro de um grupo de empresas, que resulte na eliminação de algumas e fortalecimento das restantes. Fusões e incorporações de empresas podem e se constituem, muitas vezes, em opções mais comuns em relação a associações entre elas.

#### **5.4.5. A Confirmação da retomada**

O período de tempo que consideramos nesse trabalho encerra-se em 2002. A justificativa não está relacionada com o fim do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, mas sim ao fato de que neste ano, com a aprovação das chamadas leis da CIDE e a do Álcool, consolidava-se uma nova regulamentação sucroalcooleira. Garantia-se, em lei, a competitividade do álcool em relação à gasolina e também uma fonte orçamentária que pudesse financiar a produção de álcool e de sua matéria-prima, a cana-de-açúcar.

Nos anos posteriores a 2002, a dinâmica sucroalcooleira foi positivamente afetada por novas condições especialmente relacionadas ao mercado de combustíveis líquidos. Ainda que muito preliminarmente, destacamos a seguir algumas dessas novas condições.

O complexo sucroalcooleiro havia chegado ao fundo do poço entre 1999 e 2000, quando se observaram estoque excessivo de álcool carburante, preços baixos para o açúcar, o álcool e a cana-de-açúcar, resultando em queda em sua produção, da safra 1998/99 para a 2000/01. Desta para a safra 2001/02, contrariamente, já se verificava uma retomada do crescimento dos indicadores de produção sucroalcooleiros. Nas safras mais recentes, de 2002/03 e 2003/04, essa retomada teve continuidade.

Um dos fatores que favoreceram essa retomada foi o crescimento da competitividade do álcool carburante em decorrência da elevação do preço do petróleo e,

por conseguinte, da gasolina. Em 2002 o preço internacional do petróleo era de US\$ 152,98/m<sup>3</sup>, passando para US\$ 191,99/m<sup>3</sup>, em 2003 e US\$ 252,55/m<sup>3</sup>, em 2004, aumento de 65,1% em dois anos (ANP, 2005).

Outro fator favorável foi que, com base em pesquisas iniciadas no final da década de 1980 nos Estados Unidos, Europa e Japão, houve o lançamento pela indústria automobilística brasileira do carro multicomcombustível ou “flex fuel”, que pode utilizar tanto gasolina, quanto álcool ou ainda uma mistura entre ambos. “De março de 2003 até março de 2004 foram produzidas e vendidas cerca de 94 mil unidades ou o triplo dos carros a álcool postos no mercado brasileiro em 2003. No final do primeiro trimestre de 2004, um dos principais fabricantes de veículos do País contabilizava que mais de 35% das suas vendas de veículos do ciclo Otto corresponderam aos carros do novo modelo. E previa que esse percentual poderia chegar a 85%, até o fim do ano”. (UNICA, 2005)

Ainda no mercado de álcool, há evidências de que outros países, por razões ambientais, vêm aumentando o uso de álcool carburante como aditivo à gasolina. Segundo a ALCOPAR (2005), em 2002 o Brasil exportou 607,2 milhões de litros de álcool, em 2003 vendeu para outros países 605,7 milhões de litros, saltando para 2.408,3 milhões de litros de álcool exportados em 2004.

A produção nacional de álcool passou de 11,5 bilhões de litros, em 2001/02, para 12,6 bilhões de litros, em 2002/03, e para 14,7 bilhões, em 2003/04. Cresceram também, tanto a produção de açúcar, de 19,2 milhões de toneladas, em 2001/02, para 22,6 milhões de toneladas, em 2002/03, e 24,8 milhões de toneladas, em 2003/04, quanto a quantidade de cana-de-açúcar moída, de 293,1 milhões de toneladas, em 2001/02, para 320,7 milhões de toneladas, em 2002/03, para 357,5 milhões de toneladas, em 2003/04 (UNICA, 2005).

O novo dinamismo setorial, caracterizado pelo crescimento da produção de seus principais produtos, vem se refletindo nas decisões privadas pela realização de investimentos em novas plantas agroindustriais, sendo prevista a instalação de quatro dezenas delas apenas no oeste do estado de São Paulo.

## 6. CONCLUSÕES

Se fizesse algum sentido especular com o historicamente ocorrido e sugerir outros arranjos e acontecimentos, poderíamos indicar alguns elementos que compusessem um supostamente mais adequado planejamento público do complexo sucroalcooleiro, de 1990 a 2002. Nessa direção, inicialmente, considerariamos os seguintes pressupostos: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro; a realidade do mercado de petróleo, com preços historicamente baixos e aumento da produção nacional; a necessidade de se levar em conta as diferenças regionais de desenvolvimento; a incapacidade (ou o anacronismo) do Governo Federal em continuar deliberando sobre a quantidade de produção de empresas e de gerenciar diretamente a exportação de produtos; as perspectivas favoráveis que se abriram no mercado internacional de açúcar; a grande importância econômica e social do complexo sucroalcooleiro.

A partir daí, indicariamos que o planejamento e a ação públicos deveriam ter ocorrido, especialmente, em quatro diferentes campos. Primeiro, um controle efetivo sobre as exportações privadas de açúcar, de preferência tributário, de forma que não se comprometesse o abastecimento interno de álcool carburante. Segundo, o estabelecimento e a normatização de uma política de preços dos combustíveis líquidos que, não pressionando as finanças públicas e estimulando o aumento de eficiência, garantisse, via mecanismo de subsídio cruzado, a competitividade do álcool em relação à gasolina. Terceiro, que se estimulasse a indústria automobilística brasileira a incorporar em sua estratégia, a venda de um percentual mínimo de carros a álcool, que garantisse a expansão vegetativa (próximo ao crescimento da economia) da frota de carros a álcool e do consumo de álcool carburante, não induzindo ao aumento da exportação de gasolina, comparativamente ao constatado no final dos anos 1980. Quarto, que se desenvolvessem e implantassem políticas específicas destinadas à região canavieira nordestina, com objetivos de elevação da produtividade sucroalcooleira e de diversificação produtiva.

Voltando à nossa análise e interpretação do que teria, de fato, ocorrido na fase de tentativa de desregulamentação, apresentaremos algumas conclusões, a começar por

aquela que julgamos a mais importante ou síntese desse trabalho, que diz respeito ao resultado do processo analisado.

Justificada por uma forte crise financeira e fiscal do Estado brasileiro e pelo avanço da globalização econômica, a orientação básica da Política Econômica, nos anos 1990, passou a dar prioridade à diminuição da participação do Estado na economia e, no caso aqui estudado, propôs-se o final da intervenção ou do planejamento público relativo aos mercados sucroalcooleiros.

A intenção liberalizante foi, constantemente, confrontada com resistências efetivas à sua implantação, originadas, principalmente, dos empresários proprietários de usinas e destilarias, seus representantes legislativos, governadores e prefeitos de regiões canavieiras. A história institucional, que resultou na constituição de normas e órgãos públicos especificamente dedicados ao complexo sucroalcooleiro, também serviu como contraponto à proposta de desregulamentação.

Como consequência desse embate, o processo foi caracterizado por frequente tensão, observando-se momentos de maior acirramento de posições e de realização de amplas mobilizações sociais e manifestações públicas em favor da manutenção do amparo público setorial. Ao mesmo tempo, ocorreram constantes adiamentos, negociações, alterações e edição de medidas compensatórias, muitas das quais no âmbito do legislativo federal, em relação às medidas liberalizantes. Como resultado não se chegou à plena desregulamentação, mas se constituiu uma Nova Regulamentação Sucroalcooleira.

Deixaram de existir ou se mostraram pouco efetivas ações públicas que procuravam disciplinar a participação na produção sucroalcooleira das regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul ou que interferiam na concorrência entre empresas, bem como o Governo Federal se afastou das exportações de açúcar, fatos que trouxeram características liberais aos mercados sucroalcooleiros. Por outro lado, mantiveram-se órgãos públicos específicos e instituíram leis e normas que garantiram competitividade em relação à gasolina e estimularam a produção e o consumo do álcool carburante, proporcionando-se uma situação diferenciada em relação aos demais ramos da agropecuária brasileira e

permitindo que, atualmente (2005), possamos considerar que ainda continua existindo uma regulamentação sucroalcooleira, mesmo que modificada ou nova.

O início da proposta de desregulamentação sucroalcooleira foi, formalmente, marcado pela extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), decretado em março de 1990. Nos quinze anos anteriores, o desenvolvimento do complexo sucroalcooleiro dependeu, basicamente, do nível de estímulos propiciados pelo Proálcool, podendo-se diferenciar os períodos de 1975 a 1985, de grande crescimento da produção, e de 1986 a 1990, em que a produção setorial ficou estagnada.

No primeiro período, com o objetivo de se encontrar alternativa para superação da crise observada no mercado de açúcar no final de 1974 e procurando-se um substituto à gasolina, combustível, em grande parte, importado e encarecido, pós Primeiro Choque de Petróleo de 1973, houve a concessão de créditos públicos abundantes e baratos destinados aos investimentos agroindustrial e rural e ao custeio agrícola. Concomitantemente, adotaram-se políticas de favorecimento à produção de automóveis movidos a álcool e à produção e ao consumo desse combustível. Em consequência, aumentaram-se a estrutura produtiva e a produção sucroalcooleira, especialmente a de álcool, em ritmo bem superior ao crescimento da economia brasileira como um todo. Constituíram-se dois novos mercados, o de álcool hidratado carburante e o de carros a álcool, que chegaram a representar mais de 90% das vendas de automóveis novos no país.

Foram estimuladas a entrada de novos empresários e a expansão da lavoura canavieira para regiões sem ou com pequena tradição com a cultura, como o oeste paulista, o norte paranaense, o Triângulo Mineiro e áreas do Centro-Oeste. Entretanto, não se abandonou a política de preços mais favorecidos para a produção originária do Norte-Nordeste e de algumas áreas do Centro-Sul, como o Vale do Jequitinhonha (MG) e áreas canavieiras do Espírito Santo e Rio de Janeiro.

O desenvolvimento do Proálcool esteve sujeito ao planejamento, coordenação e execução do Conselho Nacional do Alcool (CNAI) e da Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL), integrados por grande número de ministérios e outros órgãos públicos. Isso significou o esvaziamento do papel histórico do IAA, instituição pública criada em 1933 para gerir especificamente o complexo sucroalcooleiro. Bem como

propiciou que a opção pela produção de álcool combustível fosse constantemente confrontada com a de outras opções energéticas.

Revertendo a realidade da década anterior, o preço do petróleo apresentou constante e considerável queda nos anos 1980. Também diminuiu, sensivelmente, a dependência brasileira de sua importação, fazendo com que a Petrobrás apresentasse maior resistência ao aumento da produção de álcool. Ao mesmo tempo, agravava-se a situação fiscal e financeira do Governo brasileiro, levando à diminuição dos investimentos públicos e da concessão de subsídios. A partir de 1986, os créditos públicos de investimento do Proálcool foram, praticamente, zerados e o preço do álcool passou a ser fixado abaixo do custo de produção médio das usinas e destilarias. A produção sucroalcooleira tendeu a se estagnar entre 1986 e 1990, levando à crise de abastecimento de álcool nos anos de 1989 e 1990. Dessa situação decorreu a diminuição abrupta na venda de carros a álcool.

Nos anos noventa, além da manutenção do preço do petróleo em nível baixo e do aumento da sua produção em território nacional, novas condições no mercado de automóveis mostraram-se desfavoráveis à continuidade do Proálcool. Optou-se pela produção de carros populares, sem que houvesse diferenciação tributária entre as versões a gasolina e a álcool. Até o final da década de 1990, praticamente, não se produziram carros populares com motores a álcool no Brasil. Ao mesmo tempo, como já afirmado, a opção clara da Política Econômica foi pela adoção de medidas de caráter neoliberal, de menor intervenção do Governo na economia e de desregulamentação dos mercados. Se as condições, de maneira geral, apontavam para a desregulamentação e o menor amparo público ao complexo sucroalcooleiro, também como já afirmado, houve resistência à sua efetivação, de empresários e de seus representantes institucionais.

É importante se considerarem as matizes dessa resistência, relacionadas com o tipo e a localização das unidades produtivas e com a conjuntura dos mercados de açúcar e álcool. A resistência à desregulamentação tendeu a ser maior entre os empresários das regiões menos competitivas (especialmente, do Nordeste) e os proprietários de destilarias autônomas. As condições favoráveis no mercado internacional do açúcar, em boa parte dos anos 1990, serviram para amenizar essa resistência. Já a crise de realização na produção de álcool e de açúcar, na passagem de 1998 e 1999, contribuiu para acentuá-la.



A tensão, as disputas e indefinições que acompanharam a proposta de desregulamentação ficaram evidentes no processo de liberação de preços e na eliminação de instrumentos de intervenção pública na comercialização de produtos, especialmente do álcool. Constataram-se constantes adiamentos, que, muitas vezes, geraram confusão e foram interpretados, por muitos, como resultado de improvisação na ação governamental. Em nosso entendimento, a causa mais geral foi a incapacidade ou impossibilidade de se resolver imediatamente a disputa política estabelecida entre a manutenção e a eliminação da intervenção pública.

Um outro foco de tensão e de acirramento de conflito público-privado deu-se em torno da cobrança de impostos e da negociação do endividamento das empresas sucroalcooleiras. Em vários momentos discutiram-se e pactuaram-se tentativas de solução das dívidas assumidas junto, especialmente, ao Banco do Brasil. Como resultado concreto, conseguiu-se um alongamento do perfil e um abatimento do valor dessa dívida. De certa forma, isso serviu de compensação para a inexistência de uma política pública específica de financiamento dos investimentos sucroalcooleiros.

Quanto aos impostos, a reação empresarial foi muito forte e eficaz contra o pagamento particularmente de dois impostos. O Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Exportação (IE) do açúcar tiveram seu recolhimento contestado na justiça, resultando em uma arrecadação muito pequena. Constituiu-se também um mercado clandestino e expressivo (supostamente maior que 30% da produção do complexo), no qual não se reage explicitamente à tributação e à regulamentação pública, mas em que, simplesmente, se desconsidera a existência do Estado, praticando-se a sonegação de impostos e a adulteração de combustíveis.

Enquanto durou, a política de fixação de preços dos produtos sucroalcooleiros nos anos noventa apresentou, como característica básica, a manutenção de seus valores reais perante a inflação. Isso não evitou que a mesma fosse criticada pelos empresários, posto que os preços partiram de um patamar relativamente baixo, em decorrência de seu achatamento na última fase do Proálcool, entre 1986 e 1990. Contudo, mesmo com preços relativamente baixos, o fato de ter se adiado a liberação de preços,

provavelmente, retardou a ocorrência da crise de realização sucroalcooleira para o final dos anos noventa.

O mercado internacional de açúcar apresentou, no mais das vezes, condições favoráveis durante o período de desregulamentação, com preços acima do custo de produção setorial, particularmente para os estados de São Paulo e seus vizinhos. Como conseqüência, a produção de açúcar cresceu relativamente mais que a do álcool, com elevação do volume exportado e com o Brasil se transformando no seu principal exportador mundial. Os empresários, especialmente os do Centro-Sul, souberam aproveitar as oportunidades de negócios, surgidas do fato da exportação de açúcar deixar de ser monopólio público, a partir do final de 1989. Também se conseguiu diversificar as nações de destino do açúcar brasileiro, o que possibilitou a superação do protecionismo praticado pelos países europeus e EUA.

O aumento da produção de açúcar foi responsável pelo fato de que a produção sucroalcooleira apresentasse taxa de crescimento muito próxima da taxa de crescimento do PIB agropecuário e acima da taxa de crescimento do PIB da economia brasileira como um todo.

Quanto ao álcool carburante, as condições prevalecentes no mercado de petróleo e a forma como se deu o aumento da participação dos carros populares entre os automóveis de passeio, além de preços públicos não estimulantes, mantiveram sua produção estagnada, sendo que o álcool anidro, que é adicionado à gasolina, ganhou importância em relação ao hidratado.

A liberação do preço do álcool carburante, encerrada no início de 1999, foi compensada por duas iniciativas públicas. Uma, com caráter mais pontual, resultou das ações de compra de álcool para constituição de estoques públicos, o que contribuiu para enxugar, por exemplo, o excesso de oferta existente no mercado em 1998 e 1999 e para recuperação de seu preço. Outra, cujos efeitos tendem a ser mais permanentes, surgiu em decorrência da aprovação, entre 2001 e 2002, das chamadas leis da CIDE e do Álcool.

O que antes era assegurado, com mais incertezas, por ato administrativo, passou a ser garantido em lei. Ou seja, instituiu-se uma sobre taxa ao consumo da gasolina em benefício do consumo do álcool combustível e se estabeleceu uma fonte específica de

recursos para financiamento da produção e da estocagem de álcool e da sua matéria-prima, a cana-de-açúcar. Anteriormente, em 1993, também já havia se garantido, também em lei, um percentual mínimo (22%) de presença do álcool anidro em mistura com a gasolina. Portanto, nesse caso o que ocorreu não foi, de fato, a desregulamentação, mas sua remodelação e maior institucionalidade.

As condições do mercado externo de açúcar, os custos de produção brasileiros relativamente baixos em termos mundiais, a rápida alteração no mix produtivo sucroalcooleiro (mais açúcar menos álcool) e a garantia de mistura acima de 20% do álcool anidro na gasolina serviram como válvula de escape, nos anos noventa, ao menor amparo público concedido ao complexo via política de preços, fato que se observara desde 1985. O complexo sucroalcooleiro, como os demais ramos da agricultura brasileira, também foi beneficiado pela melhoria da relação de trocas (preços agrícolas versus preços industriais) em favor da agricultura, observada em quase toda a década de 1990. Sem esses fatores, ao invés de se verificar crescimento da produção, provavelmente, a crise se instalaria, com diminuição de produção e forte enxugamento da capacidade produtiva.

Não se pode estabelecer que o rendimento cultural canavieiro e o rendimento agroindustrial sucroalcooleiro tenham crescido mais intensamente na fase de desregulamentação do que nos 15 anos do Proálcool. A competitividade externa do complexo sucroalcooleiro, patente no crescimento das exportações de açúcar nos anos noventa, foi forjada anteriormente, sendo que uma das suas prováveis explicações reside na constituição de um sistema público-privado (com forte predominância do primeiro) de pesquisa agrônômica, a partir do começo da década de 1970.

A produtividade do trabalho apresentou crescimento considerável a partir de 1990. Como resultado, diminuiu o número de empregos diretos gerados pelo complexo sucroalcooleiro. Mesmo a retomada do emprego, que se evidenciava no fim do período analisado neste trabalho, ocorria em ritmo menor que o crescimento da produção.

Ocorreram dois intensos movimentos de concentração durante o período de desregulamentação. Acentuou-se o processo que já se verificava em menor intensidade anteriormente, qual seja a transferência relativa da produção sucroalcooleira para o Centro-Sul, mais especificamente para o centro e oeste de São Paulo, o norte paranaense, o

Triângulo Mineiro e os estados do Centro-Oeste, em detrimento da produção nordestina, que se concentra em Alagoas e Pernambuco, e daquela originária do norte fluminense e da Zona da Mata mineira.

Em que pese a manutenção da exclusividade da produção de açúcar originária do Nordeste no atendimento da quota americana de açúcar, o que tem uma importância relativamente pequena, outras políticas públicas não conseguiram ser efetivas para garantir a participação dessa região. Assim, sob pressão dos empresários do Centro-Sul, não se conseguiu sustentar juridicamente, a cobrança diferenciada do IPI do açúcar, com alíquotas favorecidas ao Nordeste. A tentativa, a partir de 1998, de se voltar a pagar um adicional para equalização de custos de produção da cana-de-açúcar no Norte-Nordeste, sob influência do forte ajustamento fiscal de 1999 em diante, sofreu constantes adiamentos e veio a ocorrer, retroativamente, em 2002.

A outra concentração foi observada na estrutura das agroindústrias. Houve uma diminuição expressiva em seu número (mais intensa no Norte-Nordeste do que no Centro-Sul), acompanhada do crescimento de sua produção média. Algumas evidências indicam que a concentração se deu também com a fusão ou compra de empresas, com vários grupos econômicos passando a controlar duas ou mais unidades agroindustriais. A integração vertical, com diminuição da porcentagem de cana-de-açúcar entregue por fornecedores independentes, acentuou-se pelo menos no estado de São Paulo.

A prática de se proteger individualmente as agroindústrias, através do estabelecimento de quotas de produção, associada a uma política paternalista de preços, característica de grande parte da história do IAA, foi abandonada. Assim, como se deixou de lado as intenções de se estimular, com medidas oficiais, a entrada de novos empresários e a incorporação de novas regiões, conforme o verificado nos dez primeiros anos do Proálcool.

Nesses aspectos, o liberalismo fez-se presente com todo seu vigor. Não houve proteção pública à produção sucroalcooleira de regiões menos competitivas, nem tampouco se procurou amenizar a centralização de capitais, que jamais havia ocorrido com tamanha intensidade. Mesmo naquelas fases, como na segunda metade da década de 1960, em que, sob a justificativa de se tentar aumentar a produtividade e a racionalidade setoriais,

se adotaram políticas de promoção de centralização produtiva, o processo tinha ido tão longe.

O pior momento vivido pelo complexo sucroalcooleiro na década de 1990 foi verificado na passagem de 1998 para 1999. O final da liberação de preços coincidiu com a queda do preço internacional do açúcar e com excesso de oferta de álcool no mercado interno, aviltando seu preço, fatos que levaram a uma diminuição da produção sucroalcooleira nas duas safras seguintes. A ameaça de derrocada fez com que se mobilizassem empresários e representantes políticos em favor de novas medidas públicas para sustentação do complexo. A intervenção pública aparecia, mais uma vez, como a tábua de salvação, diante de mercados com características tão desfavoráveis.

No final do período analisado neste trabalho as evidências indicavam que a perspectiva negativa se revertera e que a produção sucroalcooleira retomava uma trajetória de crescimento. Isso acabou se confirmando nos anos de 2003 e 2004. Ações públicas, como a compra de excesso de álcool para a estocagem, o pagamento, ainda que retroativamente, do adicional para equalização de custo da produção de cana-de-açúcar do Norte-Nordeste e a aprovação de legislação beneficiando a produção alcooleira, influenciaram nessa reversão.

Novas condições no mercado de combustíveis, como a elevação do preço do petróleo, a adoção de motores multicomcombustível pela indústria automobilística brasileira, as maiores possibilidades de exportação de álcool para servir de aditivo à gasolina em outros países, também foram decisivas. Nessa situação, a mobilização empresarial em relação à intervenção pública praticamente desapareceu e, para muitos, deixou de ter sentido.

No nosso entendimento é necessário deixar de se considerar a intervenção pública de maneira oportunista, sendo reivindicada apenas como uma possível solução para as crises periódicas de realização nos mercados de açúcar e álcool. Justifica-se que o estado desenvolva políticas específicas para um ramo econômico com a importância social e econômica do complexo sucroalcooleiro. Entretanto, num ambiente democrático, essa ação não pode resultar em tratamento privilegiado e deve ter como motivação básica dar maior segurança à sociedade, mesmo por que, entre as atividades sucroalcooleiras, encontra-se a produção de energia.

Além da legislação específica e favorecida, o complexo sucroalcooleiro conta, na estrutura administrativa federal, com o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), cujos objetivos são o de estudar e propor políticas e coordenar as ações dos diversos órgãos envolvidos com o setor. Dispõe também, para a execução das ações, do Departamento de Açúcar e do Álcool, vinculado à Secretaria de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento.

Com a coordenação desses órgãos seriam recomendáveis a discussão e a implantação de uma agenda público-privada sucroalcooleira, com participação de todos os segmentos sociais envolvidos e que, sem descuidar de questões imediatas, estabelecesse um planejamento de médio e longo prazo. Como pontos dessa agenda, sugerimos: ações públicas e privadas a serem desenvolvidas em relação ao protecionismo e às barreiras existentes no mercado internacional de açúcar e álcool; uma pactuação clara no Governo Federal sobre o papel do álcool e do bagaço da cana na Matriz Energética Brasileira; o fortalecimento e maior coordenação do sistema público-privado de pesquisa, que procure assegurar a continuidade da competitividade sucroalcooleira brasileira; a constituição de um arranjo institucional que impeça que as exportações sucroalcooleiras causem dificuldades no abastecimento interno de álcool carburante; a freqüente reavaliação das alíquotas da CIDE, particularmente as do álcool e da gasolina, em face aos preços internacionais do petróleo; a implantação de políticas específicas direcionadas à zona canavieira do Nordeste; uma ação pública ampla e específica direcionada a combater a sonegação de impostos e a adulteração de combustíveis.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

ABREU, P. L. A visão do setor petróleo. In: FERNANDES, E. S. L. & COELHO, S. T. (Orgs.) Perspectivas do álcool combustível no Brasil. São Paulo: Secretaria de Energia/IEE-USP, 1996. P 23-27.

ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. 187 p. (Pesquisas, 12).

A Dívida do campo. Agroanalysis, Rio de Janeiro, dez. 2004. P 53-54.

AIAA – Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo. Cana, açúcar, álcool. São Paulo, 1995. 20 p.

ÁLCOOL E AÇÚCAR. A saga do álcool motor no Brasil – os 20 anos do Proálcool. São Paulo: Editora Gemini, v. 15, n. 82, 1995. 50 p.

ALCOPAR. <[www.alcopar.org.br](http://www.alcopar.org.br)> Acesso em 13 de janeiro de 2005.

ALVES, F. J. C. e outros. Análise das disfunções das cadeias dos produtos dos componentes da cesta básica da Região de Ribeirão Preto. DEP/UFSCar, São Carlos, Relatório FINEP, 1999 (Mimeogr.).

ANCIÃES, A. W. da F. (Coord.) e outros. Avaliação tecnológica do álcool etílico. Brasília, CAT/CNPq, 1978. 514 p.

ANFAVEA, <[www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br)> Acesso em 23 de janeiro de 2005.

ANNICCHINO, W. Proálcool e a atual conjuntura do setor sucroalcooleiro nacional. Brasília: Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, junho 1989. 21p. (Mimeogr.).

ANP – Agência Nacional do Petróleo. [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em 12 de fevereiro de 2005.

AOUN, S. Produto Interno Bruto, Estado de São Paulo e Brasil, período 1990 a 2001: agronegócio. Informações Econômicas, São Paulo, v. 34, n. 11, p 36-50, novembro 2004.

APPY, B. Questão fiscal: crise e concentração de renda. In: APPY, B. e outros. Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor. São Paulo: CGIL/CUT, 1993. P 7-82.

AVERBUG, A. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. M. (Orgs.). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. P 43-81.

- BACCARIN, J. G. Proálcool: incentivos e subsídios creditícios. Jaboticabal: FCAV/UNESP, 1994. 80 p. (Relatório de Pesquisa).
- BACHA, E. L. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (Org.) O Brasil pós Real – a política econômica em debate. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. P 11-69.
- BAER, M. O rumo perdido - a crise fiscal e financeira do estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 213 p.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington - a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Associações da CESP, 1994. 56 P. (Caderno de Debates, 1).
- BAUMANN, R. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (Org.) Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. P 11-53.
- BELIK, W. A tecnologia de um setor controlado: o caso da agroindústria canavieira em São Paulo. Cadernos de Difusão de Tecnologia, Brasília, v. 2, n. 1, p 99-136, 1985.
- BELIK, W. & PAULILLO, L. F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, S. (Org.) Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001. P 95-120.
- BELIK, W.; RAMOS, P.; VIAN, C. E. F. Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do complexo agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 36, Poços de Caldas, Anais. Brasília, SOBER, 1998, p 519-532.
- BELIK, W. & VIAN, C. E. F. Desregulamentação estatal e novas estratégias competitivas da agroindústria canavieira em São Paulo. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 69-92.
- BERTELLI, L. G. (Coord.). Cana, açúcar, álcool. São Paulo, AIAA, COPACESP, COPERSUCAR, SIFAESP, SOPRAL, 1992. 28 P.
- BORGES, J. M. M. Custos, preços e competitividade do álcool combustível. Revista Brasileira de Energia, vol. 2, n. 2, p. 163-175. 1992.
- BRAGA, J. C. de S. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZO, L. G. de M. & COUTINHO, R. (Orgs.) Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. P 194-213. (Volume 1).
- BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1974. 149 p.



BRAY, S. C.; FERREIRA, E. R. & RUAS, D. G. G. As políticas da agroindústria canavieira e o Proálcool no Brasil. Marília (SP): UNESP - Marília Publicações, 2000. 104 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. A crise do Estado - ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992. 195 p.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (Orgs.). Sociedade e estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999. P 67-116.

BUAINAIN, A. M. Trajetória recente da política agrícola brasileira. 1999. 326 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

BURNQUIST, H. L. & BACCHI, M. R. P. Análise de barreiras protecionistas no mercado de açúcar. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 139-156.

BURNQUIST, H. L.; BACCHI, M. R. P. & MARJOTTA-MAISTRO, M. C. Análise da comercialização dos produtos do setor sucroalcooleiro brasileiro: evolução, contexto institucional e desempenho. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 182-198.

Cai o endividamento dos usineiros. Gazeta Mercantil, São Paulo, 29 janeiro 2001. Finanças e Mercados, p B 14.

CALABI, A. S. e outros. A energia e a economia brasileira. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983. 250 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar as causas do endividamento do setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e as condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993. Brasília, 1994. 247 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar operações no setor de combustíveis relacionadas com a sonegação dos tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares – CPI dos Combustíveis. Brasília, outubro 2003. 220 p.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise - a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE - UNICAMP, 2002. 423 p. (Coleção Economia Contemporânea).

- CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas: Papirus, 1986. 339 p.
- CARON, D. Novas tecnologias para a indústria sucroalcooleira. Preços Agrícolas, São Paulo, novembro 1996, p 13-16, 1996.
- CARVALHO, C. P. de O. Novas estratégias competitivas para o novo ambiente institucional: o caso do setor sucroalcooleiro em Alagoas – 1990/2001. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 263-288.
- CARVALHO, F. C.; YOSHII, R. J. & NOGUEIRA JR., S. Efeitos do acordo internacional do açúcar sobre a participação brasileira em mercados importadores. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 35, tomo único, p 1-6, 1988.
- CARVALHO, L. C. C. O Programa Nacional do Álcool como instrumento de Política Econômica. In: Seminário Internacional Copersucar, 1985, São Paulo. Anais. São Paulo: Copersucar, 1985. P 485-502.
- \_\_\_\_\_. Proálcool: despesas e receitas a nível de Governo. São Paulo: SOPRAL, 1985. 54 p.
- \_\_\_\_\_. A visão do setor sucroalcooleiro. In: FERNANDES, E. S. L. & COELHO S. T. (Orgs.). Perspectivas do álcool combustível no Brasil. São Paulo: Secretaria de Energia/USP-IEE, 1996. P 28-48.
- CASTILHO, R. de C. A geração de energia como opção de diversificação produtiva da agroindústria canavieira. 2002. 51 f. Trabalho de Graduação (em Agronomia) – Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias/UNESP, 2002.
- CASTRO, A. B. & SOUZA, F. E. P. de. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 217 p.
- CASTRO, C. M. A. e outros. Programa Nacional do Álcool - Proálcool: diagnóstico e perspectivas, 1990. 34 p.
- CECHIN, J.; MOITA, E. S. & FRANCO, O. Energia: problemas e perspectivas. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1988. 18 p. (Notas para discussão n. 1).
- CENAL. Relatório Anual 1985. Brasília: MIC/CENAL, 1986. 42 p.
- CENAL. Relatório Anual 1987. Brasília: MIC/CENAL, 1988. 30 p.
- COLISTETE, R. P. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Estudos Avançados, São Paulo, 15 (41): 21-34, jan.-ab. 2001.

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Relatório da Subcomissão Especial para Exame da Situação do Setor Sucroalcooleiro Brasileiro. Brasília, Câmara dos Deputados, 1991. 98 p.

COMITÊ NACIONAL DOS PRODUTORES DE AÇÚCAR E ÁLCOOL. Manifesto. São Paulo, 30 de março de 1995. 20 p.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Indicadores Estatísticos. Rio de Janeiro: FGV, outubro 2001.

\_\_\_\_\_. Indicadores Estatísticos. Rio de Janeiro: FGV, outubro 2003.

\_\_\_\_\_. Indicadores Estatísticos. Rio de Janeiro: FGV, outubro 2004.

CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO. Anuário estatístico 1985. Brasília: MME/CNP, 1985. 179 p.

COPERSUCAR. Proálcool: fundamentos e perspectivas. São Paulo, Copersucar, 1989, 121 p.

\_\_\_\_\_. Agroindústria canavieira: um perfil. São Paulo, 1989, 28p.

\_\_\_\_\_. Relatório anual. São Paulo, 1990. 46 p.

COSTA, M. L. O. da. Setor sucroalcooleiro – da rígida intervenção ao livre mercado. São Paulo: Editora Método, 2003. 222 p.

COUTINHO, N. Economia e política alcooleiras. Brasil Açucareiro, janeiro 1976.

CYSNE, R. P. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. In: BAUMANN, R. (Org.) Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. P 55-99.

DANNA, R. F. Desempenho dos veículos a álcool. In: Avaliação do Carro a Álcool. São Paulo: Edição SOPRAL, 1982. P. 21-29. (Coleção SOPRAL, 1).

DATAGRO: Boletim Informativo sobre Cana, Açúcar e Álcool. São Paulo: DATAGRO Publicações, Diversos Números. Quinzenal.

DAVIDOFF CRUZ, P. Dívida externa e política econômica - a experiência brasileira dos anos setenta. São Paulo: Brasiliense, 1984. 189 p.

DIAS, G. L. da S. & AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, R. (Org.) Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. P 223-253.

DIAS, G. L. da S.; MENDONÇA DE BARROS, J. R. & MENDONÇA DE BARROS, A. L. Modelo de intervenção mínima para o setor canavieiro. In: MORAES, M. A. F. D. de &

SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 43-68.

DOU – Diário Oficial da União. Portaria n. 1, 4/9/1990 da Secretaria do Desenvolvimento Regional. Brasília, 5/9/90. Seção I.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (Orgs.). Sociedade e estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília; ENAP, 1999. P 219-232.

EID, F. & VIAN, C. E. F. Mercado mundial do açúcar e diversificação na agroindústria sucroalcooleira. 1994. 6 p. (Mimeogr.)

FERNANDES, A. C. Desempenho da agroindústria da cana-de-açúcar no Brasil (1970/1997). Copersucar. Piracicaba, 1998. 31 p.

FERNANDES, M. L. & CASTRO, R. F. Comentários sobre estruturas de preços de gasolina e álcool. Publicação CENAL, Brasília, junho de 1984. 29 p.

FERREIRA, M. Mercado internacional do petróleo e perspectivas quanto aos preços OPEP – problemas atuais e perspectivas futuras. In: FERREIRA, M.; PORTO, A. & OLIVEIRA, A. de. Oferta e preço internacional do petróleo. Rio de Janeiro, 1985. P 51-123.

FIORI, J. L. Balanço histórico da crise. Debate e reflexões - A Crise Brasileira no Final do Século XX. São Paulo, n. 6: 22-37, agosto 1999.

FIORI, J. L. Brasil no espaço. Petrópolis: Vozes, 2001. 268 p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. [www.fgv.org.br](http://www.fgv.org.br). Acesso em 13 de fevereiro de 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Resultado final da comercialização do álcool carburante - conta álcool e conta Governo. Belo Horizonte, 1986. 56 p. (Mimeogr.)

GASQUES, J. G. Gastos públicos na agricultura. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 157-190.

\_\_\_\_\_. Agricultura e políticas de apoio interno. Seminário FAO – dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional com ênfases agrícola e rural no Brasil na primeira década do século XXI. Santiago, 2001b. 35 p. (Texto para discussão).

GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações estruturais da agricultura e produtividade total dos fatores. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 17-94.

\_\_\_\_\_. Financiamento da agricultura – experiência e propostas. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 95-156.

GASQUES, J. G. & VILLA VERDE, C. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. Agricultura em São Paulo, São Paulo, 1990, 37 (1): 183-204.

\_\_\_\_\_. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. In: IPEA. Perspectivas da Economia Brasileira 1992. Brasília: IPEA, 1992. P 357-371.

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. Finanças públicas – teoria e prática no Brasil. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2000. 475 p.

Governo acaba com subsídio para álcool hidratado e anidro. Gazeta Mercantil, São Paulo, 19 de outubro de 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. In: APPY, B. e outros. Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor. São Paulo: CGIL/CUT, 1993. P 177-217.

GRAY, J. Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999. 333 p.

GUSMÃO, R. Avaliação do Proálcool e suas perspectivas. São Paulo: SOPRAL. 1986. 35 p. (Coleção SOPRAL, n. 5).

HELFAND, S. M. & REZENDE, G. C de. A agricultura brasileira nos anos 90: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 247-302.

IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool. Produção de açúcar e álcool na safra 1974/75. Brasília: Coordenadoria de Planejamento, Programação e Orçamento, Divisão de Estatística, IAA/MIC, 1975.

\_\_\_\_\_. Boletim no. 8 - publicação final de safra. Brasília: Coordenadoria de Planejamento, Programação e Orçamento, Divisão de Estatística, IAA/MIC, 1976.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual 1980. Brasília: Ministério da Indústria e Comércio, 1981.

\_\_\_\_\_. Produção de açúcar e álcool na safra 1984/85. Brasília: Ministério da Indústria e Comércio, 1985.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário estatístico do Brasil. Brasília: IBGE. Diversos Números.

JUNQUEIRA, P. de C. Atual política econômica e energética: o Proálcool e seus principais impactos. In: I Seminário Sobre Tecnologia e Economia do Álcool, 1981, São Paulo. Anais. P 97-104.

LACERDA, A. C. de. O impacto da globalização na Economia Brasileira. São Paulo: Contexto, 3ª Ed., 1999. 155 p.

\_\_\_\_\_. (Org.). Desnacionalização - mitos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000. 141 p.

\_\_\_\_\_. Empresas transnacionais, investimentos diretos estrangeiros e exportações na Economia Brasileira na década de noventa. Economia Aplicada, São Paulo, v. 6, n. 4, p. 619-658, out./dez. 2004.

LA ROVERE, E. Sessão de debates. In: FERNANDES, E.S.L. & COELHO, S. T. (Orgs.) Perspectivas do álcool combustível no Brasil. São Paulo: Secretaria de Energia/IEE-USP, 1996. P 131-134.

LEITE, S. P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.) Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2001. P 53-93.

LESSA, C. A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso. 1978. 291 f. Tese (Professor Titular) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

MAGALHÃES, G. Energia e tecnologia. In: VARGAS, M. (Org.) História da técnica e da tecnologia no Brasil. São Paulo: Editora da UNESP, 1994. P 343-373.

MANZANO, M. P. F. Financeirização e desemprego: os males do Brasil insano. In: DIEESE (Org.). Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999. P 123-141.

MARQUES, M. J. O futuro do Proálcool. Campinas, Anais Seminário CPFL, 1986, p 270-276.

MB ASSOCIADOS & FIPE. Cenários para o setor de açúcar e álcool. São Paulo, abril 2001. 46p.

MERCADO internacional de açúcar: retrospecto e perspectivas. Agroanalysis, Rio de Janeiro, 7 (1): 2-12, 1983.

MINISTÉRIO AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. [www.mapa.gov.br](http://www.mapa.gov.br). Acesso em 18 de janeiro de 2005.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Balanco Energético Nacional, 1999. 153 p.

\_\_\_\_\_. Balanco Energético Nacional, 2000. 154 p.

\_\_\_\_\_. Balanco Energético Nacional, 2003. 168 p.

MORAES, M. A. F. D. de. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro. 1999. 292 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 1999.

MOREIRA, E. F. P. Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987. 1989. 119 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1989.

NATALE NETTO, J. A saga do álcool-motor no Brasil - o idealismo de seus pioneiros. Álcool e Açúcar, São Paulo, ano 15, n. 82, out-dez. 1995. P 14-24.

NEVES, M. R. A liga do açúcar: reestruturação do canal de fornecimento de açúcar para a rede de alimentos processados. São Carlos, 2002. 15 p. (Mimeogr.)

OLALDE, A. R. Desenvolvimento tecnológico e competitividade da indústria brasileira - a indústria sucroalcooleira. Campinas, UNICAMP, 1993. 85 p. (Relatório de Pesquisa).

OLIVEIRA, F. A. de. A política econômica da recessão. In: OLIVEIRA, F. A. de (Org.). A economia brasileira em preto e branco. Campinas: HUCITEC/FECAMP, 1991. P 11-35.

OLLER DO NASCIMENTO, C. A. Concentração e centralização de capitais na agroindústria brasileira na década de 1990: o caso do setor sucroalcooleiro. 2001. 234 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2001.

PADILHA, G. de C. Estudo comparativo da evolução da área e da produção de cana-de-açúcar no Brasil, 1975-1990 e 1990-2003. 2004. 63 f. Trabalho de Graduação (em Agronomia) – Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias/UNESP, Jaboticabal, 2004.

PARRO, J. E. A visão do setor automobilístico. In: FERNANDES, E. S. L. & COELHO S. T. (Orgs.). Perspectivas do álcool combustível no Brasil. São Paulo: Secretaria de Energia/USP-IEE, 1996. P 19-22.

PASSOS, M. H. Marvada cana. Carta Capital, São Paulo, 19 março de 1997, p 16-22.

PINAZZA, L. A. & ALIMANDRO, R. Via crucis. Agroanalysis, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p 14-20, 2000.

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. M. (Orgs.). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. P 147-182.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. & GOSTKORZEWICZ, J. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. M. (Orgs.). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. P 147-182.

PINHEIRO NETO, J. C. A política nacional do álcool combustível. In: Instituto da Cidadania. Álcool: o combustível do novo milênio? São Paulo: Instituto da Cidadania. 2000. P 47-50. (Cadernos Cidadania 1).

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista Keynesiano. In: CHESNAIS, F. (Coord.). A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998. P 97-139.

PRZEWORSKI, A. O estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (Orgs.) Sociedade e estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999. P 325-359.

QUEDA, O. A intervenção do Estado e a agroindústria açucareira paulista. 1972. 173 f. Tese (Doutorado em Sociologia Rural) - Escola Superior de Agricultura Luis de Queiróz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1972.

RAMOS, P. Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil. São Paulo: HUCITEC, 1999. 243 p. (Economia e Planejamento - Teses e Pesquisas).

RAMOS, P. & BELIK, W. Intervenção estatal e a agroindústria canavieira no Brasil. Revista Economia e Sociologia Rural. Brasília, 27 (2): 197-214, ab.-jun. 1989.

REGO, E. C. L. Política monetária em 1990: alterações e limites. In: OLIVEIRA, F. A. de. (Org.). A economia em preto e branco. Campinas: HUCITEC/FECAMP, 1992. P 141-166.

REVISTA DO ÁLCOOL. 10 anos de Proálcool. São Paulo, v. 4, n. 32, 1985. 70 p.

REZENDE, G. C. de. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 303-314.

SALLUM JR.; B. Liberalismo e desenvolvimento no Brasil dos anos 90. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. & ABRAMOVAY, R. Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP, Edusp, 2001. P 311-347.

SANTOS, M. H. de C. Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 1, junho, p 127-150, 1989.

SAYAD, J. Observações sobre o Plano Real. In: MERCADANTE, A. (Org.) O Brasil pós Real – a política econômica em debate. Campinas/UNICAMP. IE, 1998. P 71-88.



SCHWARTSMAN, A. Ajuste fiscal e vulnerabilidade. In: VELLOSO, J. P. dos R. Governo Lula – novas prioridades e desenvolvimento sustentado. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2003. P 155- 168.

SEROA DA MOTA, R. A conta álcool não será paga com a tabela de conversão. Rio de Janeiro, 1986. 9 p. (Mimeogr.).

SEROA DA MOTA, R. & FERREIRA, L. R. Reavaliação econômica e novos ajustamentos do Proálcool. Rio de Janeiro, 1986. 18 p. (Mimeogr.).

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G. M. & COUTINHO, R. Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. P 56-121. (Volume 1).

SERRA, G. E. & MOREIRA, J. R. The brazilian national alcohol program incentives and subsidies. Prepared to International Institute of Environment and Development, Califórnia (USA), May, 1985, 64 p.

SHIKIDA, P. F. A. A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995. Piracicaba, 1997. 190 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1997.

SHIKIDA, P. F. A.; NEVES, M. F & REZENDE, R. A. Notas sobre dinâmica tecnológica e agroindústria canavieira no Brasil. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 120-138.

SILVA, F. A. A logística do Proálcool. In: Seminário Internacional Copersucar, 1985, São Paulo. Anais. São Paulo: Copersucar, 1985. P 525-538.

SISNIC. Informe do Sistema Nacional dos Órgãos Governamentais da Indústria e do Comércio. Brasília, v. 5, n. 1, junho 1986. 64 p.

SOPRAL – Sociedade dos Produtores de Açúcar e de Álcool. Informes Diversos. São Paulo, 1995.

SOUZA, Z. J. de. Evolução e considerações sobre a co-geração de energia no setor sucroalcooleiro. In: MORAES, M. A. F. D. de & SHIKIDA, P. F. A. (Orgs.). Agroindústria canavieira no Brasil – evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. P 214-240.

STUMPF, U. E. A tecnologia de motores a álcool. In: Avaliação do Carro a Álcool. São Paulo: Edição SOPRAL, 1982. P 30-34. (Coleção SOPRAL, 1).

SZMRECSÁNYI, T. O IAA como órgão de planejamento e controle, atuação e redirecionamento. In: Simpósio sobre Sócio-Economia Canavieira, 1978, Jaboticabal (SP). Anais. Jaboticabal: COPLANA/STAB/FCAVJ, 1978. P 31-71.

\_\_\_\_\_. O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930- 1975). São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1979. 540 p.

\_\_\_\_\_. (Coord.). O mercado de álcool de cana produzido em São Paulo: estudo das políticas de preço e de incentivos. São Paulo: Conselho Estadual de Energia/SICCT, 1986. 143p. (Mimeogr.).

\_\_\_\_\_. (Coord.). Pesquisa de mercado do álcool de cana produzido no Estado de São Paulo. São Paulo: Conselho Estadual de Energia/SICCT, 1987. 155 p. (Mimeogr.).

SZWARC, A. Emissões de poluentes em veículos automotores. In: FERNANDES, E. S. L. & COELHO, S. T. (Orgs.) Perspectivas do álcool combustível no Brasil. São Paulo: Secretaria de Energia/IEE-USP, 1996. P 101-104.

TOMICH, F. A.; MAGALHÃES, L. C. G. de & SILVEIRA, F. G. Desempenho de comércio internacional e a competitividade do agronegócio brasileiro: avaliação da década de 1990 e cenários. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 339-372.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria operacional Proálcool - Programa Nacional do Álcool. Diário Oficial, Brasília, p 203-209, 4/1/91, Seção I.

UNICA. Açúcar e álcool no Brasil – commodities da energia e do meio ambiente, São Paulo, maio de 2004. Disponível em [www.unica.com.br](http://www.unica.com.br). Acesso em 25 de janeiro de 2005.

UDOP – União de Destilarias do Oeste Paulista [www.udop.org.br](http://www.udop.org.br). Acesso em 23 de janeiro de 2005.

VEIGA FILHO, A. A. & YOSHII, R. J. Dinâmica e perspectivas do Proálcool em São Paulo: contribuição à formulação do macrozoneamento da Bacia Moji/Médio Grande. Informações Econômicas, São Paulo, 24 (4): 39-54, 1994.

VELASCO JR., L. Privatização: mitos e falsas percepções. In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. M. (Orgs.). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. P 183-215.

VELLOSO, R. Desafios do governo Lula na área fiscal. In: VELLOSO, J. P. dos R. Governo Lula – novas prioridades e desenvolvimento sustentado. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2003. P 105- 128.

VIAN, C. E. de F. Agroindústria canavieira – estratégias competitivas e modernização. Campinas: Editora Átomo, 2003. 216 p.

VIDAL, J. W. B. (Coord.) Política energética governamental. In: PRODIAT - Alternativas energéticas renováveis, 1984. P 40-75. (Mimeogr.)

VILLA VERDE. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001. P 315-336.

VILELA, J. A. B. O modelo brasileiro. Simpósio Internacional Copersucar. Junho 1985, São Paulo. Anais. P 41-45.

WAACK, R. S. & NEVES, M. F. Competitividade do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar. In: FARINA, E. M. M. Q. & ZYLBERSZTAJN, D. Competitividade no agribusiness brasileiro. São Paulo: IPEA/PENSA/USP, 1998. 193 p. (Volume V).

# **ANEXOS**

## ANEXO 1

**TABELA A.1 – Área Colhida, Produção e Rendimento Cultural da Cana-de-Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 2001/2002.**

Safr	Área		Produção		Rendimento Cultural	
	Mil há	Índice	Milhões t	Índice	t/ha	Índice
1974/75	1.899,0	100,0	91,4	100,0	48,1	100,0
1975/76	2.093,5	110,2	103,2	112,9	49,3	102,4
1976/77	2.270,0	119,5	120,1	131,4	52,9	109,9
1977/78	2.391,4	125,9	129,1	141,2	54,0	112,2
1978/79	2.537,0	133,6	138,9	152,0	54,7	113,8
1979/80	2.607,6	137,3	148,6	162,6	57,0	118,4
1980/81	2.825,9	148,8	155,9	170,6	55,2	114,6
1981/82	3.084,3	162,4	186,6	204,2	60,5	125,7
1982/83	3.478,8	183,2	216,0	236,3	62,1	129,0
1983/84	3.655,8	192,5	222,3	243,2	60,8	126,3
1984/85	3.912,1	206,0	247,2	270,5	63,2	131,3
1985/86	3.951,8	208,1	239,2	261,7	60,5	125,8
1986/87	4.308,7	226,9	268,5	293,8	62,3	129,5
1987/88	4.117,4	216,8	258,4	282,7	62,8	130,4
1988/89	4.075,8	214,6	252,6	276,4	62,0	128,8
1989/90	4.287,6	225,8	262,7	287,4	61,3	127,3
1990/91	4.210,9	221,7	260,9	285,4	62,0	128,7
1991/92	4.199,4	221,1	271,2	296,7	64,6	134,2
1992/93	3.863,7	203,5	244,8	267,8	63,4	131,6
1993/94	4.345,3	228,8	292,1	319,6	67,2	139,7
1994/95	4.559,1	240,1	303,7	332,3	66,6	138,4
1995/96	4.750,3	250,1	317,1	346,9	66,8	138,7
1996/97	4.814,1	253,5	331,6	362,8	68,9	143,1
1997/98	4.985,2	262,5	345,3	377,8	69,3	143,9
1998/99	4.898,8	258,0	333,8	365,2	68,1	141,6
1999/00	4.804,5	253,0	326,1	356,8	67,9	141,0
2000/01	4.957,6	261,1	344,3	376,7	69,4	144,3
2001/02	5.095,8	268,3	363,7	397,9	71,4	148,3

Fonte: IBGE, MAPA.

## ANEXO 2

**TABELA A.2 – Produção de Álcool Hidratado, Álcool Anidro e Açúcar no Brasil, entre 1974/75 e 2001/2002.**

Safr	Álcool Hidratado		Álcool Anidro		Açúcar	
	Milhões l	Índice	Milhões l	Índice	Mil t	Índice
1974/75	408,5	100,0	216,5	100,0	6.720,6	100,0
1975/76	323,0	79,1	233,0	107,6	5.887,6	87,6
1976/77	364,0	89,1	300,0	138,6	7.208,2	107,3
1977/78	293,0	71,7	1.177,0	543,6	8.307,6	123,6
1978/79	395,0	96,7	2.096,0	968,1	7.342,4	109,3
1979/80	671,0	164,3	2.712,0	1.252,7	6.646,2	98,9
1980/81	1.602,0	392,2	2.104,0	971,8	8.100,3	120,5
1981/82	2.750,0	673,2	1.413,0	652,7	7.935,3	118,1
1982/83	2.274,0	556,7	3.550,0	1.639,7	8.857,1	131,8
1983/84	5.392,0	1.320,0	2.469,0	1.140,4	9.086,6	135,2
1984/85	7.150,0	1.750,3	2.102,0	970,9	8.848,8	131,7
1985/86	8.612,0	2.108,2	3.208,0	1.481,8	7.819,3	116,3
1986/87	8.338,0	2.041,1	2.168,0	1.001,4	8.151,6	121,3
1987/88	9.474,0	2.319,2	1.983,0	915,9	7.983,4	118,8
1988/89	9.978,0	2.442,6	1.726,0	797,2	8.070,1	120,1
1989/90	10.557,0	2.584,3	1.341,0	619,4	7.214,0	107,3
1990/91	10.474,0	2.564,0	1.309,0	604,6	7.365,3	109,6
1991/92	10.768,0	2.636,0	1.984,0	916,4	8.604,3	128,0
1992/93	9.470,0	2.318,2	2.216,0	1.023,6	9.261,3	137,8
1993/94	8.774,0	2.147,9	2.523,0	1.165,4	9.273,9	138,0
1994/95	9.892,4	2.421,6	2.873,5	1.327,3	11.700,5	174,1
1995/96	9.659,2	2.364,6	3.057,6	1.412,3	12.654,1	188,3
1996/97	9.801,1	2.399,3	4.629,3	2.138,2	13.631,9	202,8
1997/98	9.722,5	2.380,0	5.699,7	2.632,7	14.847,0	220,9
1998/99	8.246,8	2.018,8	5.680,0	2.623,6	17.960,6	267,2
1999/00	6.937,0	1.698,2	6.140,8	2.836,4	19.380,2	288,4
2000/01	4.932,8	1.207,5	5.584,7	2.579,5	16.020,3	238,4
2001/02	4.988,6	1.221,2	6.479,2	2.992,7	18.994,4	282,6

Fonte: MAPA

### ANEXO 3

**TABELA A.3 – Equivalente Produto Sucroalcooleiro no Brasil, 1974/75 a 2001/2002**

Safra	Álcool Total			Açúcar		Eq. P. Mil t
	Milhões l	Eq. P m t	%	Mil t	%	
1974/75	625,0	852,3	11,3	6.720,6	88,7	7.572,9
1975/76	556,0	758,2	11,4	5.887,6	88,6	6.645,8
1976/77	664,0	905,5	11,2	7.208,2	88,8	8.113,7
1977/78	1.470,0	2.004,5	19,4	8.307,6	80,6	10.312,1
1978/79	2.491,0	3.396,8	31,6	7.342,4	68,4	10.739,2
1979/80	3.383,0	4.613,2	41,0	6.646,2	59,0	11.259,4
1980/81	3.706,0	5.053,6	38,4	8.100,3	61,6	13.153,9
1981/82	4.163,0	5.676,8	41,7	7.935,3	58,3	13.612,1
1982/83	5.824,0	7.941,8	47,3	8.857,1	52,7	16.798,9
1983/84	7.861,0	10.719,5	54,1	9.086,6	45,9	19.806,1
1984/85	9.252,0	12.616,4	58,8	8.848,8	41,2	21.465,2
1985/86	11.820,0	16.118,2	67,3	7.819,3	32,7	23.937,5
1986/87	10.506,0	14.326,4	63,7	8.151,6	36,3	22.478,0
1987/88	11.457,0	15.623,2	66,2	7.983,4	33,8	23.606,6
1988/89	11.704,0	15.960,0	66,4	8.070,1	33,6	24.030,1
1989/90	11.898,0	16.224,5	69,2	7.214,0	30,8	23.438,5
1990/91	11.783,0	16.067,7	68,6	7.365,3	31,4	23.433,0
1991/92	12.752,0	17.389,1	66,9	8.604,3	33,1	25.993,4
1992/93	11.686,0	15.935,5	63,2	9.261,3	36,8	25.196,8
1993/94	11.297,0	15.405,0	62,4	9.273,9	37,6	24.678,9
1994/95	12.765,9	17.408,0	59,8	11.700,5	40,2	29.108,5
1995/96	12.716,8	17.341,1	57,8	12.654,1	42,2	29.995,2
1996/97	14.430,4	19.677,8	59,1	13.631,9	40,9	33.309,7
1997/98	15.422,2	21.030,3	58,6	14.847,0	41,4	35.877,3
1998/99	13.926,8	18.991,1	51,4	17.960,6	48,6	36.951,7
1999/00	13.077,8	17.833,4	47,9	19.380,2	52,1	37.213,6
2000/01	10.517,5	14.342,0	47,2	16.020,3	52,8	30.362,3
2001/02	11.467,8	15.637,9	45,2	18.994,4	54,8	34.632,3

Fonte: MAPA

## ANEXO 4

**TABELA A.4 – Evolução do Preço Nominal e Real do Petróleo, 1972 a 2002.**

<b>Ano</b>	<b>Preço Nominal (US\$ barril)*</b>	<b>Preço Real (US\$ barril)**</b>	<b>Índice de Preço Real</b>
1972	3,4	8,3	100
1973	4,3	10,4	125
1974	15,5	37,4	451
1975	13,8	33,2	400
1976	14,0	33,8	407
1977	14,9	35,9	433
1978	13,7	33,0	398
1979	30,6	71,9	866
1980	32,2	68,5	825
1981	33,7	65,0	783
1982	32,8	59,6	718
1983	29,7	52,2	629
1984	28,8	48,6	586
1985	27,7	45,1	543
1986	14,4	23,1	278
1987	18,4	28,3	341
1988	15,0	22,2	267
1989	18,2	25,8	311
1990	23,7	31,8	383
1991	20,0	25,8	311
1992	19,3	24,1	290
1993	17,0	20,6	248
1994	15,8	18,7	225
1995	17,0	19,6	236
1996	20,7	23,1	278
1997	19,1	20,9	252
1998	11,5	12,4	149
1999	17,9	18,8	227
2000	28,3	29,0	349
2001	24,5	24,6	296
2002	24,6	24,6	296

Fonte: CALABI (1983), Conjuntura Econômica, v. 44, n. 8 e v. 55, n. 4.

\*média anual

\*\*preço deflacionado pelo índice de preços do consumidor norte-americano.



## ANEXO 5

**TABELA A.5 – Produção Nacional e Importação de Petróleo, em 1.000 m<sup>3</sup>, 1972-2002**

Ano	Produção Nacional		Importação		Total
	Valor	%	Valor	%	
1972	9.712	24	30.032	76	39.744
1973	9.876	19	40.890	81	50.766
1974	10.295	20	40.261	80	50.556
1975	9.959	19	41.683	81	51.642
1976	9.702	17	47.828	83	57.530
1977	9.331	16	47.330	84	56.661
1978	9.305	15	52.275	85	61.580
1979	9.607	14	58.197	86	67.804
1980	10.562	17	50.564	83	61.126
1981	12.384	20	49.026	80	61.410
1982	15.080	25	46.291	75	61.371
1983	19.141	31	42.321	69	61.462
1984	26.839	42	37.791	58	64.630
1985	31.710	50	31.629	50	63.339
1986	33.200	49	34.872	51	68.072
1987	32.829	48	35.882	52	68.711
1988	32.237	46	37.165	54	69.402
1989	34.543	50	34.336	50	68.879
1990	36.590	52	33.121	48	69.711
1991	36.145	54	30.510	46	66.655
1992	36.538	54	30.748	46	67.286
1993	37.329	56	29.487	44	66.816
1994	38.766	55	32.061	45	70.827
1995	40.216	58	29.209	42	69.425
1996	45.603	58	33.095	42	78.698
1997	48.832	59	33.341	41	82.173
1998	56.587	64	31.933	36	88.520
1999	63.921	70	27.289	30	91.210
2000	71.844	76	23.109	24	94.953
2001	75.014	76	24.243	24	99.257
2002	84.434	79	22.163	21	106.597

Fonte: [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br), Ministério das Minas e Energia.

## ANEXO 6

**TABELA A.6 – Venda e Frota de Carros a Álcool no Brasil, 1979-2002**

<b>Ano</b>	<b>Número de Veículos a Álcool Vendidos</b>	<b>% do Total de Veículos Vendidos</b>	<b>Frota Estimada Veículos a Álcool</b>
1979	1.400	0,3	-
1980	240.638	28,5	164.956
1981	137.307	28,7	369.765
1982	232.575	36,2	553.810
1983	579.328	84,4	966.415
1984	565.536	90,0	1.517.847
1985	645.551	92,2	2.083.617
1986	697.049	88,6	2.759.476
1987	458.683	89,3	3.250.977
1988	566.482	83,3	3.693.083
1989	399.529	56,8	4.110.735
1990	81.996	12,4	4.220.390
1991	150.982	21,2	4.190.122
1992	195.503	27,9	4.235.291
1993	264.235	26,1	4.314.339
1994	142.015	11,8	4.363.773
1995	40.710	3,1	4.236.118
1996	7.647	0,5	4.033.570
1997	1.136	0,1	3.780.176
1998	1.224	0,1	3.493.099
1999	10.942	1,1	3.189.000
2000	10.289	0,8	2.895.000
2001	18.335	1,3	2.511.000
2002	55.961	4,0	2.245.000

Fonte: DATAGRO, 1999; [www.alcopar.com.br](http://www.alcopar.com.br), ALCOPAR

## ANEXO 7

**TABELA A.7 – Cálculo do Rendimento Industrial Corrigido (IAA) e do Rendimento Industrial Corrigido por Hectare, Brasil, 1974/75 a 2001/02.**

Ano	Álcool		Açúcar		(5)	(6)	(7)	(8)
	(1)	(2)	(3)	(4)				
74/75	625,0	920,5	6.720,6	5.565,3	91,4	71,0	48,1	68,3
75/76	556,0	818,9	5.887,6	4.875,5	103,2	55,2	49,3	54,4
76/77	664,0	977,9	7.208,2	5.969,1	120,1	57,8	52,9	61,2
77/78	1.470,0	2.165,0	8.307,6	6.879,5	129,1	70,1	54,0	75,7
78/79	2.491,0	3.668,7	7.342,4	6.080,2	138,9	70,2	54,7	76,8
79/80	3.383,0	4.982,5	6.646,2	5.503,7	148,6	70,6	57,0	80,4
80/81	3.706,0	5.458,2	8.100,3	6.707,9	155,9	78,0	55,2	86,2
81/82	4.163,0	6.131,3	7.935,3	6.571,2	186,6	68,1	60,5	82,4
82/83	5.824,0	8.577,6	8.857,1	7.334,6	216,0	73,7	62,1	91,5
83/84	7.861,0	11.577,7	9.086,6	7.524,6	222,3	85,9	60,8	104,5
84/85	9.252,0	13.626,3	8.848,8	7.327,7	247,2	84,8	63,2	107,1
85/86	11.820,0	17.408,5	7.819,3	6.475,2	239,2	99,8	60,5	120,8
86/87	10.506,0	15.473,2	8.151,6	6.750,3	268,5	82,8	62,3	103,1
87/88	11.457,0	16.873,9	7.983,4	6.611,1	258,4	90,9	62,8	114,2
88/89	11.704,0	17.237,7	8.070,1	6.682,8	252,6	94,7	62,0	117,4
89/90	11.898,0	17.523,4	7.214,0	5.973,9	262,7	89,4	61,3	109,7
90/91	11.783,0	17.354,0	7.365,3	6.099,2	260,9	89,9	62,0	111,5
91/92	12.752,0	18.781,1	8.604,3	7.125,2	271,2	95,5	64,6	123,4
92/93	11.686,0	17.211,1	9.261,3	7.669,3	244,8	101,6	63,4	128,9
93/94	11.297,0	16.638,2	9.273,9	7.679,7	292,1	83,3	67,2	111,9
94/95	12.765,9	18.801,6	11.700,5	9.689,2	303,7	93,8	66,6	125,0
95/96	12.716,8	18.729,3	12.654,1	10.478,9	317,1	92,1	66,8	123,1
96/97	14.430,4	21.253,1	13.631,9	11.288,6	331,6	98,1	68,9	135,2
97/98	15.422,2	22.713,8	14.847,0	12.294,8	345,3	101,4	69,3	140,5
98/99	13.926,8	20.511,4	17.960,6	14.873,2	333,8	106,0	68,1	144,4
99/00	13.077,8	19.261,0	19.380,2	16.048,7	326,1	108,3	67,9	147,0
00/01	10.517,5	15.490,2	16.020,3	13.266,4	344,3	83,5	69,4	115,9
01/02	11.467,8	16.889,8	18.994,4	15.729,3	363,7	89,7	71,4	128,1

Fonte: Anexos anteriores.

(1) Produção Álcool, em milhões litros; (2) = (1) x 1,4728; (3) Produção de Açúcar, em mil toneladas; (4) = (3) x 0,8281; (5) Produção de Cana-de-Açúcar, em milhões de toneladas; (6) = (2) + (4)/(5); (7) Rendimento Cultural Canavieiro (t/ha); (8) = (6) x (7)/1000.