

A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO E AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO¹

Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes

RESUMO

A partir da análise das características dos mercados da cana-de-açúcar, açúcar e álcool, procura-se identificar falhas de mercado que justifiquem a ação do Estado no setor sucroalcooleiro, considerando-se o novo ambiente institucional vigente. O ferramental teórico utilizado foi a Microeconomia na sua vertente da Organização Industrial. Concluiu-se que, embora com um tipo de ação totalmente diferente da intervenção até então exercida, o Estado não pode se afastar totalmente do setor, devido às falhas de mercado existentes.

Palavras-Chave: Desregulamentação, sucroalcooleiro, falhas de mercado, ação estatal

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é refletir sobre a intensidade que o Estado pode se afastar do setor sucroalcooleiro brasileiro e quais as novas formas requeridas da ação estatal no novo ambiente desregulamentado.

A cadeia agroindustrial sucroalcooleira certamente era uma das mais controladas administrativamente pelo Estado brasileiro, já que desde a década de 30 o governo estabelecia a produção (incluindo fixação de cotas de produção de açúcar e de álcool para cada unidade industrial), encarregava-se da comercialização dos produtos (ditando os preços da

¹ Baseado na Tese de Doutorado em Economia Aplicada da autora, na ESALQ/USP.

tonelada da cana, do açúcar e dos combustíveis, e determinando os respectivos compradores e vendedores para o álcool combustível), além de ser o responsável por toda a exportação do açúcar e de álcool.

Desta forma, a desregulamentação desse setor afetou as relações dos agentes de toda a cadeia produtiva: os produtores de cana-de-açúcar, as usinas e destilarias e as distribuidoras de combustível, como também os consumidores dos produtos finais (álcool e açúcar), conforme analisado em Moraes (1999).

O início da desregulamentação, pela qual passa o setor, deu-se no Governo Collor, quando foi extinto o Instituto do Açúcar e do Alcool, e atingiu seu apogeu com a Portaria do Ministério da Fazenda Nº 275, de 16 de outubro de 1998, a qual liberou, a partir de 1º de fevereiro de 1999, os preços da tonelada de cana-de-açúcar, do açúcar *standard* e do álcool de todos os tipos.

Com as mudanças institucionais, muitas das funções previamente exercidas pelo governo passaram a ser de responsabilidade dos diversos segmentos envolvidos na cadeia produtiva, evidenciando as profundas mudanças por eles enfrentadas e a necessidade de uma reorganização do sistema como um todo.

Neste trabalho são focalizados dois elos principais da cadeia sucroalcooleira: aqueles formados entre fornecedores de cana-de-açúcar e produtores de açúcar e de álcool, e entre os produtores de álcool e distribuidoras de combustíveis.

A partir do estudo das características dos mercados de cana-de-açúcar, de açúcar e do álcool, procurou-se verificar a existência de falhas de mercado e quais as formas requeridas da ação estatal. O instrumental teórico que deu suporte ao trabalho foi a vertente de Organização Industrial da Microeconomia.

2. Referencial Teórico

Atualmente, uma questão bastante importante que se coloca é a redefinição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento

econômico. Na área agrícola, onde os governos, de uma forma geral, têm uma tradição de intervenção longa e intensa, os desafios dessa mudança são grandes.

Conforme Petit (1995), a definição do papel do governo e do setor privado para garantir um desenvolvimento econômico sustentável é o grande obstáculo a ser enfrentado, principalmente quando são considerados os déficits fiscais crescentes em muitos países em desenvolvimento, que exigem mais atenção para as opções de liberação de mercados e privatizações.

Farina et al. (1997) salientam que segundo as teorias normativas de regulamentação (que têm como padrão de referência o mercado competitivo e a hipótese da racionalidade ilimitada dos agentes), a intervenção estatal é necessária quando as transações impessoais via mercado, baseadas no sistema de preços, falham em proporcionar um sistema eficiente de alocação de recursos. Neste caso, o preço de equilíbrio não estaria refletindo adequadamente a avaliação do consumidor ou os custos dos recursos econômicos utilizados na fabricação do produto e a intervenção do Estado objetiva controlar as falhas de mercado existentes.

O tipo de intervenção governamental depende das falhas de mercado existentes, tais como: a existência de bens públicos, a presença de externalidades, os problemas de assimetria de informação, a existência de monopólios e a proteção às “indústrias nascentes”. Para cada tipo de falha de mercado existe uma forma de ação por parte do Estado apropriada, dentre elas a regulamentação social; a regulamentação econômica; a política antitruste; e a política industrial.

A regulamentação social é usada no caso da existência de bens públicos, externalidades e problemas de informação. A existência de bens públicos justifica uma regulamentação social, já que dificilmente o seu fornecimento por empresas privadas será eficiente. Conforme Pindyck & Rubinfeld (1994), os bens públicos têm a característica de serem simultaneamente *não rivais* e *não exclusivos*, ou seja, uma vez produzidos, o número de consumidores não altera seu custo de produção

e não há como excluir os agentes de seu consumo.

Desta forma, as firmas não conseguem obter lucros na sua produção, o que requer que o governo os forneça diretamente ou financie sua produção, já que de outra forma sua oferta será subótima. Neste caso, o Estado pode atuar também usando seu poder para a fixação de taxas para que tanto os beneficiários diretos como os indiretos paguem por ele. Exemplos de bens públicos são programas de erradicação de pragas agrícolas, pesquisa básica e informação (por exemplo levantamentos censitários).

As externalidades, negativas (ou positivas), que ocorrem quando alguma atividade de produção ou consumo impõe custos (ou se apropria de benefícios) a outros agentes que não fazem parte da atividade, sem que este efeito se reflita nos preços de mercado, também requerem ação governamental no sentido de corrigir os balanços entre a produção e a demanda e a alocação de recursos inadequada, através de regulamentos ou taxas para reduzir (ou ampliar) seus efeitos.

Outra falha de mercado que justifica uma regulamentação estatal decorre da informação assimétrica ou imperfeita, porque pode levar os agentes a tomarem decisões ineficientes ou potencialmente perigosas em relação às mercadorias, serviços ou trabalhos. Conforme Noll (1989), a regulação nestes casos pode trazer dois tipos de ganhos de eficiência: o primeiro é pelo aumento da informação, que reduz as incertezas nas decisões tomadas, melhorando a eficiência do mercado em atender a consumidores e vendedores; o segundo é que através de padronizações mínimas, ela pode proteger os participantes desinformados de maus resultados.

A comercialização de diversos produtos (remédios, alimentação, itens de segurança, substâncias tóxicas, dentre outros) requer a regulamentação estatal devido aos riscos que a informação assimétrica ou imperfeita impõe aos consumidores.

Quando a falha de mercado decorre do monopólio natural, a ação do Estado requerida é a regulamentação econômica, de forma a evitar condutas anticompetitivas e resultados menos eficientes. Conforme Farina

(1994), quando o monopólio ou oligopólio é resultante da presença de subaditividade de custos, a produção eficiente é aquela feita em poucas ou mesmo em uma só firma (monopólios naturais), de forma a aproveitar as economias de escala e escopo existentes.

Porém, nestes casos, não há como garantir que o consumidor se beneficiará da produção de menor custo, já que não existe a força da concorrência para garantir o nível ótimo de preços, e a regulamentação econômica (ou a operação por empresas estatais) vem a substituir as forças de mercado ausentes. Nos monopólios naturais, a regulamentação econômica é feita através de agências governamentais que controlam o fornecimento dos bens ou serviços estabelecendo padrões de qualidade e preços dos produtos.

Por sua vez, quando o poder de monopólio deriva de estruturas de mercado oligopolistas, a ação do Estado deve ser no sentido de adotar uma política *antitruste*, de forma a impedir o exercício do poder de monopólio. Segundo Scherer (1980), para conciliar o comportamento maximizador de lucros das empresas privadas com o interesse dos consumidores, o governo pode se utilizar da legislação *antitruste*, que objetiva proteger ou intensificar as forças competitivas dos mercados, já que por hipótese esta é a melhor forma de se atingir a eficiência econômica.

As leis antitrustes lidam com o exercício do poder de monopólio de duas formas: a primeira é aproximando a estrutura do mercado à competitiva (por exemplo, evitando fusões, aquisições, etc.); a outra é proibindo certos tipos de conduta indesejáveis por parte dos agentes.

Em relação ao controle da concentração dos mercados, a contribuição imprecisa que a teoria econômica fornece para o controle das estruturas de mercado enfraquece a legislação antifusões (*antimerger*) e aquisições e dificulta a determinação empírica do nível ótimo de concentração compatível com a eficiência.

Em relação à política industrial, a promoção de algumas indústrias nascentes, para as quais exista probabilidade razoável de lucratividade no longo prazo, era tradicionalmente o argumento utilizado para sua adoção.

Neste caso, promovia-se o setor escolhido através de subsídios governamentais temporários necessários, por exemplo, para enfrentar as economias de escala, que tornam não competitivas as operações nos estágios iniciais de funcionamento das firmas, ou para lidar com algum tipo de barreira que dificultasse sua entrada no mercado. Além disto, a política industrial também era um instrumento utilizado para eliminar a competição internacional a fim de estimular a produção doméstica.

Porém, as discussões atuais sobre política industrial indicam que na sua nova versão já não se trata mais de proteger as indústrias nascentes, e sim de identificar as necessidades de política que permitam que as indústrias das nações já desenvolvidas mantenham sua competitividade frente à concorrência externa (Farina et al.,1997). Ao se analisar os determinantes da competitividade das nações, a existência das grandes corporações é justificada pela importância dos ganhos de escala e escopo envolvidos, e pela sua capacidade de promover atividades de pesquisa e desenvolvimento.

Porém, ao mesmo tempo que a eficiência e o vigor do progresso tecnológico são objetivos da política industrial atual, estas questões implicam na aceitação de setores oligopolizados, com conseqüentes problemas associados ao poder de mercado a eles conferido.

Desta forma, nessa nova versão de política industrial, a fim de enfrentar a concorrência externa, procura-se tornar determinados setores mais competitivos através justamente do aumento de sua concentração (estimulando fusões e certas práticas cooperativas entre os agentes), o que pode tornar-se conflitante com a política *antitruste*.

Ao tratar da regulamentação de mercados, a literatura normalmente considera apenas duas organizações alternativas - o mercado e o Estado -, cabendo ao último a responsabilidade de regulamentação. Porém, a existência de falhas de mercado e de governo podem levar organizações de interesse privado a terem importantes funções de coordenadores de certas atividades. Outras organizações, tais como associações, sindicatos e a própria firma têm diferentes incentivos para tratar as falhas de mercado, cuja eficiência relativa depende do tipo de

imperfeição existente.

Saes (1998) salienta que bens ou serviços com características de bens públicos, de gerarem externalidades ou apresentarem problemas de informação imperfeita, ao invés de serem providos pelo Estado, podem apresentar vantagens se fornecidos pelas associações de interesse privado. As vantagens relacionam-se à continuidade da ação, que não está sujeita à troca periódica de governos; ao maior conhecimento que as associações têm do setor e dos seus problemas; e à maior agilidade para tomar as decisões e implantar as políticas.

3. Metodologia

Foram realizadas 28 entrevistas envolvendo lideranças do setor sucroalcooleiro, dirigentes de usinas e de associações privadas, representantes dos fornecedores de cana, consultores do setor, congressistas e membros da burocracia pública, os quais, no atual quadro institucional, têm influência na determinação das políticas e decisões governamentais relativas ao setor.

As entrevistas foram realizadas no período de janeiro a agosto de 1999, e procuraram identificar, primeiramente, se os entrevistados consideravam que o afastamento do Estado deveria ser total ou parcial, as razões apresentadas em cada caso, e qual seria então a nova forma requerida da ação estatal. Além disto, procurou-se identificar as características do mercado de cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool que pudessem indicar alguma falha de mercado que justificasse uma ação por parte do governo.

Dentre as lideranças, optou-se por entrevistar as pessoas participantes do Comitê Consultivo do Conselho Interministerial do Álcool (CIMA), sendo os mesmos representantes dos produtores de açúcar e álcool, dos fornecedores de cana e um Senador da República. Da Câmara Técnica do CIMA foram ouvidos quatro consultores e, pelo governo, a entrevista foi feita com a então diretora do Departamento de Álcool e Açúcar do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Em relação à escolha da amostra das indústrias, procurou-se torná-la a mais abrangente possível, dentro das limitações do trabalho. Primeiramente, considerou-se a existência de quatro “subgrupos” diferenciados em relação à aquisição de cana-de-açúcar: o primeiro é aquele em que toda a cana é originada de fornecedores; no segundo, existe uma parcela de cana própria e outra de fornecedores; o terceiro compõe-se de cana exclusivamente própria da usina; e no último a cana é proveniente de arrendamento de terra. Tentou-se com esta seleção verificar as diferenças e dificuldades relativas à implantação do novo modelo de remuneração da cana-de-açúcar (CONSECANA), exposto em Burnquist (1999).

Além desse fato, procurou-se conversar tanto com representantes das usinas tradicionais (as já existentes anteriormente ao Proálcool), como das unidades oriundas do Proálcool, localizadas em regiões mais distantes (Mato Grosso, Oeste do Estado de São Paulo), como do Estado do Paraná, estado produtor relativamente novo e cuja produção está crescendo muito nos últimos anos. Em relação à região Nordeste, foram ouvidas lideranças do setor industrial e dos fornecedores de cana.

Em relação aos fornecedores, além do Presidente da Federação dos Plantadores de Cana do Brasil, foram ouvidos os presidentes das duas maiores associações de fornecedores de cana do Centro-Sul (Sertãozinho e Piracicaba) e da associação de Jaú.

A tabulação dos resultados foi feita primeiramente dividindo-se as respostas segundo os três mercados: o da cana-de-açúcar, o do açúcar e do álcool. Dentro destes blocos, separou-se as respostas por categoria de entrevistado: fornecedor de cana, industrial, técnico do setor, parlamentar e membro do governo. Os questionários de cada categoria apresentam pequenas diferenças entre si e podem ser encontrados em Moraes (1999).

Para cada um dos mercados, procurou-se identificar, através das respostas dos grupos de entrevistados, as falhas de mercado existentes, qual o grau de afastamento e o novo tipo de ação do Estado considerado adequado, dado o novo ambiente institucional.

4. Resultados e Discussão

A partir dos dados levantados, analisa-se as características do ambiente institucional e dos mercados de cana-de-açúcar, açúcar e álcool que indiquem a existência de falhas de mercado que possam evidenciar a necessidade de regulamentação estatal.

Em relação ao grau de afastamento do Estado do setor sucroalcooleiro, é interessante notar que aproximadamente 89% considera que não é possível que ele se retire totalmente. Embora os argumentos apresentados para o afastamento parcial sejam bastante distintos e o grau de interferência que cada um considera ideal também varie muito, apenas três entrevistados pensam que o Estado deva se retirar totalmente do setor. Mesmo assim, estes salientam que antes que o Estado saia, deixando as forças de mercado atuarem livremente, o problema da falta de competitividade do álcool em relação à gasolina deve ser solucionado através de um mecanismo tributário.

Iniciando com o mercado de cana-de-açúcar, verificou-se que embora as especificidades existentes no produto e as relações historicamente conflituosas entre fornecedores e industriais, conforme salientado em Moraes (1999) e Belik et al. (1998), pudessem sugerir a necessidade de intervenção estatal, teoricamente este tipo de ação não se justifica, principalmente quando se considera o ambiente institucional instalado.

Neste caso, o que se espera é que as relações entre as partes sejam regidas por contratos (dada a dependência bilateral existente), e que as eventuais desavenças verificadas sejam resolvidas através da execução dos mesmos na justiça.

Apesar de ter sido salientado pelos entrevistados que a lentidão dos tribunais dificulta a sua utilização, dados os problemas de perecibilidade da cana, já se verificam algumas iniciativas dos agentes para reduzir este problema. Por exemplo, no Estado de São Paulo, a adoção do CONSECANA (que foi a solução privada para resolver a questão da

comercialização deste produto após a liberação dos preços), prevê que as negociações da cana-de-açúcar sejam feitas por contratos baseados na Lei do Juízo Arbitral, na qual as partes definem os componentes da Câmara de Juízo Arbitral, bem como estipulam os prazos do julgamento, o que ameniza o problema da lentidão dos tribunais.

Outro ponto levantado pelos entrevistados para justificar a presença do Estado na comercialização da cana-de-açúcar foi que a categoria dos fornecedores é o elo mais fraco da cadeia e que não tem como competir com os industriais em caso de litígio, já que estes se aproveitam de seu poder econômico para exercer pressão sobre os fornecedores.

A adoção de uma ação privada, através da organização dos fornecedores, pode amenizar este problema, já que barganha depende de paridade. Se os mesmos se unirem e negociarem conjuntamente, certamente as negociações dar-se-ão em bases mais favoráveis para a categoria. Neste sentido, as cooperativas e associações de fornecedores têm um papel importante a desempenhar.

Além disso, no novo ambiente desregulamentado, é essencial a profissionalização das associações de fornecedores para que as questões de mercado (interno e externo) que afetam a cadeia sucroalcooleira, que tinham pouca importância quando o governo ditava os preços da cana-de-açúcar, sejam analisadas e transmitidas aos seus associados de forma a permitir um melhor planejamento da produção. Desta forma, elas estarão diminuindo a assimetria de informação existente na cadeia.

Outra solução para a negociação entre fornecedores e industriais pode ser a utilização de câmaras setoriais (por exemplo, no Estado de São Paulo, a Câmara Setorial do Setor Sucroalcooleiro), nas quais as partes podem conversar e negociar, cabendo ao Governo do Estado o papel de coordenador.

A existência de oligopsônios em algumas regiões canavieiras, que indica a ocorrência de falhas de mercado e a conseqüente necessidade de ação estatal, é uma questão que merece ser avaliada. Algumas características das estruturas dos mercados relevantes de cana-de-açúcar (que são bastante distintos entre as regiões, mesmo dentro do Estado de São Paulo), são indicativas de falhas de mercado e determinantes para

que a ação do Estado se faça presente.

Porém, neste caso, se houver a constatação de abuso de poder econômico por uma das partes, o tipo de ação recomendada pela teoria econômica é a aplicação da legislação antitruste e os agentes devem se utilizar dos mecanismos existentes para tratar da questão. O ambiente de livre mercado está sujeito à ação reguladora do Estado, de forma a evitar as práticas desleais de comércio decorrentes do poder de mercado.

Portanto, no que se refere ao mercado de cana-de-açúcar, dados a dependência bilateral existente entre os agentes e os conflitos que sempre permearam o relacionamento entre as duas categorias, as conclusões deste trabalho são de que a forma mais eficiente de comercialização da cana-de-açúcar é via contratos; e que o papel atual do Estado neste elo da cadeia é garantir o funcionamento adequado do livre mercado, através dos seus instrumentos disponíveis (seja como coordenador das câmaras setoriais, ou pela aplicação da legislação antitruste existente).

Em relação ao mercado de açúcar, não fosse sua ligação com o mercado do álcool e a necessidade de derrubar as barreiras externas existentes, o Estado teria seu papel bastante reduzido. As estruturas de mercado encontradas (tanto do lado da oferta como da demanda) são adequadas, e os mecanismos de comercialização disponíveis (uso das bolsas de mercadorias e futuro, a utilização de contratos, etc.) parecem atender aos agentes de forma satisfatória. Já se verifica inclusive a adoção de estratégias competitivas, tais como a diferenciação de produtos para atendimento de nichos de mercado.

Embora o açúcar seja um produto de cesta básica, que pudesse necessitar do Estado para garantir seu abastecimento em níveis adequados de preço, o fato de ser uma *commodity* produzida em várias partes do mundo possibilita sua importação em caso de necessidade interna. Além disso, para direcionar a produção para o mercado doméstico, o Governo Federal pode se utilizar do imposto sobre a exportação de açúcar, cuja alíquota varia entre zero e 40%, para garantir o abastecimento interno.

A possibilidade de se produzir açúcar ou álcool em grande parte das unidades produtivas pode ser um fator que requeira a intervenção do

Estado no mercado de açúcar, através da utilização dos instrumentos disponíveis para direcionar a produção, já que os preços relativos dos dois produtos são fator relevante para a decisão de produção entre álcool e açúcar.

Porém, para alinhar a produção de modo a atender às necessidades do País (seja pela falta de açúcar no mercado interno ou pela falta de álcool combustível), é essencial que as decisões do governo neste sentido não sejam tomadas de forma aleatória, e sim feitas a partir de um planejamento conjunto com o setor privado.

Em relação ao mercado internacional, o Estado tem um papel importante a desempenhar. As negociações externas, que são feitas entre governos, são essenciais para que os países importadores do produto retirem suas restrições às importações, como aqueles que subsidiam suas exportações deixem de fazê-lo.

É necessária uma política agressiva para que o Brasil conquiste mercados a que faz jus, principalmente quando se considera a enorme competitividade da agroindústria canieira e os *lobbies* dos produtores dos países da União Européia e Estados Unidos, que pressionam seus governos para que as restrições ao livre comércio destes produtos sejam mantidas.

É importante salientar que neste sentido os produtores, juntamente com o Estado, também têm papéis importantes a desempenhar, atuando nos fóruns de discussões internacionais, tanto fornecendo subsídios técnicos para que o governo possa efetivamente realizar as negociações, como também exercendo pressão política interna e externamente.

Portanto, no mercado de açúcar, a ação do Estado se faz necessária para monitorar e orientar a produção entre os dois produtos alternativos (que pode ser feita através dos instrumentos já disponíveis), bem como na adoção de uma política persistente de forma a ampliar o mercado das exportações brasileiras (tanto de açúcar como de álcool).

Em relação ao mercado de álcool combustível, vários argumentos foram apresentados pelos entrevistados para justificar a necessidade de

regulamentação estatal. Primeiramente, foi salientada a necessidade do Estado definir a política energética a ser adotada no País e elaborar a sua matriz energética.

A partir da definição da matriz energética, que deve considerar as novas tecnologias existentes (por exemplo a existência de ônibus movidos a álcool, a adição de álcool no diesel, o uso de células de combustível, que têm o etanol como matéria-prima, a celulose como base para qualquer álcool, etc.), é possível a organização e planejamento da produção de álcool, o que se torna particularmente importante quando se considera que este produto é feito a partir de matéria-prima agrícola (envolvendo toda a cadeia da cana-de-açúcar).

Esta é uma questão primordial da qual o Estado não pode se afastar e que afeta todo o planejamento do setor. É preciso que se deixe claro para a sociedade qual é o papel destinado à cada um dos combustíveis num horizonte de longo prazo.

A segunda questão levantada pelos entrevistados é que a preços de mercado, sem se considerar as externalidades do produto, o álcool não compete com a gasolina porque seus custos de produção são maiores. A partir de agosto de 2.000 se encerra o mecanismo de suporte ao produto existente (através da conta Parcela de Preços Específica, PPE), bem como serão liberados os preços dos combustíveis nas refinarias de petróleo.

Desta forma, a viabilidade do álcool combustível fica dependendo de fatores conjunturais, como por exemplo, do nível de preços do petróleo no mercado internacional, da taxa de câmbio do real em relação ao dólar, dos acordos firmados com o FMI no que se refere à política interna de preços dos derivados de petróleo, etc.

Do mesmo modo que esta relação de preços pode tornar o álcool combustível extremamente atraente para o consumidor (que é muito sensível à diferença de preços entre os dois combustíveis), na situação inversa pode inviabilizar sua produção e comprometer o abastecimento.

O nível de preços do petróleo no final de 1999 (em torno de US\$

26 dólares o barril²), que muitos consideram compatíveis com os seus níveis de depleção, torna o álcool combustível viável em termos empresariais, mesmo sem se considerar suas externalidades positivas (geração de empregos, benefícios ecológicos, poupança de divisas, etc.). Mas, a utilização de diferentes combustíveis pela sociedade não pode depender somente dos seus preços relativos ditados por fatores conjunturais.

Portanto, a partir da definição da matriz energética, se o uso do álcool combustível for considerado interessante para a sociedade dadas suas externalidades positivas, é necessário a regulamentação social deste mercado, porque de outra forma sua produção será subótima.

Esta regulamentação pode ser feita através de mecanismos tributários que tornem o álcool combustível competitivo em relação aos outros combustíveis fósseis e atendam à política energética estabelecida. Tanto o Governo Federal como o Estadual podem adotar sistemas de tributação que incidam de forma diferenciada sobre os combustíveis para direcionar sua utilização.

O Governo Federal pode se utilizar de um imposto seletivo sobre os combustíveis, conforme existe em outros países, se quiser incentivar o uso de combustíveis não-poluentes. Por sua vez, os Governos Estaduais podem adotar alíquotas de ICMS diferenciadas sobre os combustíveis e sobre os automóveis para adequar o uso dos combustíveis aos patamares pré-estabelecidos pela política energética. No Estado de São Paulo, após a assinatura do Pacto pelo Emprego no Agronegócio Sucroalcooleiro, firmado em agosto de 1999, já são notadas algumas ações neste sentido.

Portanto, para assegurar a oferta dos combustíveis adequada à demanda, é necessário que os preços relativos dos produtos direcionem os consumidores de forma a atender à política energética estabelecida, ou seja, o preço do álcool combustível deve ser compatível com seus custos de produção e ser atrativo para o consumidor, mas deve, ao mesmo

² No ano de 1999, a alta do produto na Bolsa Mercantil de Nova York foi da ordem de 125% ("OPEP mantém o planeta em suspense". *Gazeta Mercantil*, p.A10,28/01/00).

tempo, possibilitar que se atenda ao patamar de utilização deste combustível pré-estabelecido pela matriz energética brasileira.

Outra questão que os entrevistados consideram que afeta o funcionamento deste mercado é o oligopsônio encontrado no mercado de distribuição. Embora atualmente existam aproximadamente 170 distribuidoras de combustíveis, aquelas afiliadas ao Sindicom detêm mais de 80% do mercado, o que faz com que os aproximadamente 300 produtores de álcool enfrentem dificuldades para comercializar seu produto em níveis de preços adequados.

Porém, da mesma forma que a diferença competitiva entre fornecedores de cana e industriais não é justificativa para que o Estado intervenha na comercialização da cana-de-açúcar, a estrutura de mercado concentrada no mercado de distribuição não se resolve, em ambiente de livre mercado, através da regulamentação da comercialização, e sim pela aplicação da legislação antitruste, para evitar práticas desleais de comércio, através da ação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Além disso, para resolver este problema não devem ser menosprezadas as ações privadas, que podem ser mais eficientes que as do governo, como por exemplo, o fortalecimento da classe produtiva que, ao se organizar, pode encontrar melhores condições de negociação.

É interessante notar que neste segmento da cadeia sucroalcooleira houve uma ação visando ao fortalecimento da classe de produtores. Os industriais se uniram e criaram a Bolsa Brasileira de Álcool, na qual a comercialização do álcool é feita conjuntamente. Desta forma, a paridade entre os dois agentes, produtores e distribuidoras, tornou possível uma negociação melhor, dificultando as práticas desleais de comércio.

Por sua vez, se for constatado abuso de poder de mercado, tanto a conduta da Bolsa Brasileira de Álcool (que pode se tornar ineficiente, dado o aumento de seu poder de mercado resultante da alta concentração da comercialização), como a das distribuidoras agrupadas no Sindicom, são passíveis de intervenção do CADE, através da aplicação da legislação antitruste.

Embora tenha sido sugerido nas entrevistas que por se tratar de produto estratégico o governo deveria impor, através de regulamentação, a contratação formal de certa parcela de álcool combustível, evitando que as compras se realizassem no mercado *spot*, provavelmente esta solução seria juridicamente questionável, dada a Constituição Federal de 1988. Parece claro que para ambas as partes os contratos de longo prazo trariam benefícios (os produtores poderiam planejar sua produção e distribuidoras teriam garantia de abastecimento nos seus postos), porém, esta decisão deve partir dos próprios agentes envolvidos na transação.

Outra dificuldade existente no mercado de álcool combustível advém da sazonalidade da produção deste produto (que é feito a partir de matéria-prima agrícola), sendo que a produção é realizada em seis meses para ser comercializada ao longo do ano, implicando em elevados custos de armazenamento.

Na época da safra, na qual a necessidade de recursos dos produtores aumenta, a oferta de álcool no mercado é superior à demanda, fazendo com que os preços do produto se reduzam bastante. Novamente a organização dos produtores, através da Bolsa Brasileira de Álcool, permitiu que o problema fosse amenizado através da busca de uma solução privada.

O fato dos produtores que aderiram à BBA só poderem vender através desta empresa, otimizou a distribuição da oferta ao longo do ano, já que as vendas são feitas através de um rateio da demanda mensal entre os produtores. Porém, embora haja um maior controle sobre as vendas mensais, é claro que os problemas dos custos de estocagem ainda existem e necessitam de solução.

Os custos de estocagem podem ser financiados pelo Governo Federal através de operações de warrantagem (que permitam a retenção dos estoques); ou pelos próprios produtores, através da securitização dos recebíveis, que corresponde a um adiantamento aos produtores que tenham contratos com as distribuidoras para os próximos meses.

Além disto, é importante que dentre os mecanismos utilizados para

umentar a liquidez dos produtores, e também para se precaver das grandes oscilações de preços ocorridas ao longo do ano, seja considerada a utilização do mercado futuro para o álcool combustível (através da BM&F, tal como já existe para o açúcar).

A questão da formação de estoques estratégicos pelo governo foi considerada essencial pelos entrevistados. Eles consideram que através da formação dos estoques estratégicos, o Governo Federal poderia intervir no mercado de álcool, não só para assegurar a oferta, mas como forma de controlar os preços do produto. Os estoques do governo seriam formados na época da safra, através de preços de referência fixados por ele (como realmente o foram³), e usados no decorrer do ano para assegurar níveis de preços compatíveis com a demanda desejada.

Algumas considerações no que se refere à formação dos estoques estratégicos pelo governo merecem ser feitas. Embora a legislação existente (Lei Nº8.176, de fevereiro de 1991, que instituiu o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis) estipule a formação dos estoques estratégicos do governo, é necessário avaliar se esta é a opção economicamente mais eficiente.

A questão é comparar os custos envolvidos na formação dos estoques do governo e a eficácia das condutas intervencionistas do Estado com a utilização de outros mecanismos possíveis, como, por exemplo, fornecer suporte à formação de estoques privados.

Para outros produtos (como, por exemplo, arroz, feijão, trigo, etc.) também existe a legislação que estabelece a formação de estoques do governo, sendo que para alguns deles, tal como acontece com o álcool, as quantidades existentes no mercado externo não são suficientes para abastecer o mercado interno. Porém, nesses casos o Governo Federal vem criando alternativas de sustentação aos preços que se enquadram ao seu orçamento e que reduzem seu envolvimento operacional.

Conforme Barros (1999), dentre estes mecanismos estão as cédulas

³ No ano de 1999 o Governo Federal comprou 700 milhões de litros de álcool para a formação dos estoques do governo, que estão sob a responsabilidade da Petrobrás. As estimativas oficiais, em dezembro de 1999, eram de que o volume de álcool nas mãos do governo girava em torno de 2 bilhões de litros, suficiente para abastecer o mercado por dois meses. Nos meses de dezembro e janeiro, parte deste estoque foi leiloada no mercado para controlar o aumento de preços do produto.

do produtor rural (CPR), venda de opções sobre o mercado físico, e o Programa de Escoamento de Produção (PEP). Embora se reconheça que tais programas precisam de aperfeiçoamento, não devem ser desconsiderados o desenvolvimento e utilização de novos instrumentos de intervenção setorial no mercado de álcool mais condizentes com o cenário político e econômico estabelecido.

Além disso, os produtores devem ter consciência do tamanho do mercado do álcool combustível e do volume de álcool que o governo está disposto a suportar. O planejamento da produção é importante para evitar o excesso de oferta, já que existem recursos públicos envolvidos, e há um limite para sua utilização.

Para tanto, é necessário uma sinalização aos agentes do mercado, incluindo o governo, sobre as expectativas da demanda e da produção de açúcar e de álcool, para que o planejamento possa ser feito de forma a assegurar a oferta adequada. A partir da indicação da oferta necessária para abastecer o mercado, o setor privado deve, através dos seus sindicatos, se organizar, planejar e adequar sua produção.

Embora estas sinalizações sobre a demanda e sobre as necessidades de produção sejam de responsabilidade do Ministério das Minas e Energia e tenham as características de bens públicos, conforme Farina et al. (1997), o fornecimento de informações pelas associações de interesse privado normalmente apresenta vantagens, devido à continuidade da ação, ao maior conhecimento do setor e à maior agilidade para tomar decisões e implantar as ações necessárias.

A partir do monitoramento mensal da produção e da demanda realmente verificadas, se necessário, o Governo Federal pode se utilizar dos instrumentos disponíveis para tomar medidas preventivas que garantam o abastecimento dos produtos (por exemplo através da elevação da taxa de exportação de açúcar) e os produtores podem (re) planejar sua produção.

Porém, neste caso, não se pode menosprezar as falhas de governo - que fazem com que suas ações nem sempre sejam as mais adequadas

-, nem as pressões daqueles agentes que dependem do mercado externo para a execução de suas estratégias - que certamente influenciarão as decisões políticas referentes ao imposto de exportação.

Outros problemas levantados pelos entrevistados foram a adulteração dos combustíveis e a sonegação fiscal no mercado de distribuição que permearam a desregulamentação do setor de combustíveis, mas que parecem estar equacionados pela Agência Nacional do Petróleo. Embora a eficácia das ações tomadas pela Agência seja questionada, bem como a importância relativa do álcool combustível dentro da Agência Nacional do Petróleo, trata-se de torná-la efetiva para conseguir solucionar os problemas que se apresentam.

5. Conclusões

A questão que se procurou responder neste trabalho é até que ponto o Estado pode se afastar do setor sucroalcooleiro e quais as novas formas requeridas da ação estatal no novo ambiente desregulamentado em cada um dos três mercados analisados. A conclusão do trabalho é que existem suficientes falhas de mercado que não permitem que o governo se afaste totalmente do setor.

No mercado de cana-de-açúcar, verificou-se que a melhor forma de negociá-la é através de contratos formais, dados o novo ambiente institucional, a dependência bilateral existente e as relações historicamente conflituosas entre as partes. O papel do Estado neste elo da cadeia é garantir o funcionamento adequado do livre mercado, seja como coordenador das câmaras setoriais, ou pela aplicação da legislação antitruste existente.

Em relação à produção de açúcar, dada sua relação com a de álcool, o Estado deve monitorá-la e direcioná-la (através dos instrumentos fiscais disponíveis), de modo a assegurar a oferta adequada dos dois produtos. Além disto, tem o importante papel de abrir mercados externos para os produtos da cadeia sucroalcooleira.

Dos três mercados estudados, o do álcool é o que mais requer a ação do Estado. Dentre as principais ações do Governo Federal estão: a

definição da matriz energética brasileira; a divulgação da demanda estimada e monitoramento dos níveis adequados de produção de álcool; o direcionamento da produção entre álcool e açúcar de forma a atender às demandas dos produtos; a definição e uso de um mecanismo tributário que permita a convivência dos dois combustíveis em níveis pré-fixados pela política energética; e a promoção da abertura do mercado externo para os produtos da cadeia sucroalcooleira.

As ações dos Governos Estaduais são no sentido de usar os mecanismos tributários (ICMS) sobre os combustíveis e os automóveis de forma a atender às demandas pelos produtos; atuar como coordenadores das Câmaras Setoriais, e, da mesma forma que o Governo Federal, monitorar a autogestão da cadeia sucroalcooleira e dos agentes envolvidos no mercado de combustíveis (cadeia automobilística e de combustíveis), considerando as questões de emprego e renda envolvidas em cada Estado.

Desta forma, o afastamento do Estado deve ser substituído por novos mecanismos de coordenação setorial, cabendo aos governos (Federal e Estaduais) o papel de coordenadores. Por sua vez, o setor deve planejar e organizar sua produção de forma a atender às demandas pelo álcool e pelo açúcar. Porém, para que os mecanismos de autogestão da cadeia sucroalcooleira se mostrem eficientes, o setor deve vencer um grande desafio, já que a união de seus agentes não é característica marcante de sua história, que sempre se mostrou permeada de conflitos.

6. Bibliografia

BARROS, G.S.C. Novas estratégias de gerenciamento de riscos e financiamento do agronegócio. **Preços Agrícolas**, nº 152, p.9-10, Jun. 1999

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: XXXVI Encontro Nacional da Sober, Poços de Caldas, 1998. **Anais**. 1998, p.

- BURNQUIST, H.L. O Sistema de Remuneração da tonelada de cana pela qualidade - CONSECANA. **Preços Agrícolas**, nº 148, p.14-16, Fev. 1999
- FARINA, E.M.M.Q. Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática. **Revista de Economia Política**, v.14, n.3, p.78-93, jul./set. 1994.
- FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P. F., SAES, M.S.M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997. 285p.
- MORAES M.A.F.D. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro. Piracicaba, 1999. 292p. Tese (doutorado) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo.
- NOLL, R.G. Economic perspectives on the politics of regulation. In: Schmalensee, R.; Willig, R.D. (ed.) **Handbook of industrial organization**. Amsterdam: Elsevier Science Publisher, 1989, cap.22, v.2, p.1254-1287.
- PETIT, M. Agriculture in liberalizing economies. In: Agriculture in liberalizing economies: changing roles for governments. AGRICULTURAL SECTOR SYMPOSIUM, 14., Washington, 1995. **Proceedings**. Washington: World Bank, 1995. p.445-455.
- PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. São Paulo: McGraw Hill, 1994. 968p.
- SAES, M.S.M. Associações de interesse privado, coordenação e competitividade: um caso no sistema cafeeiro. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 1. São Paulo, 1998. **Anais**. São Paulo: Universidade de São Paulo,

1998. 12p.

SHERER, F.M. Industrial Market Structure and Economic Performance. Boston: Houghton, 1980, 632p.