
Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático *

Maria Helena de Castro Santos

DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)

Embora reconheça que os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma dada política pública ou programa de governo são, sem dúvida, parâmetros básicos da decisão, o presente trabalho tem por objetivo chamar a atenção para a relevância de seus aspectos político-institucionais, geralmente negligenciados e que, por assim dizer, têm poder de veto sobre os demais aspectos. Dentro da cadeia decisória, privilegia-se o processo de avaliação, utilizando-se, como ilustração, o caso do Proálcool. A primeira seção apresenta o processo de tomada de decisão como um jogo de poder; a segunda oferece uma avaliação do Proálcool do ponto de vista político-institucional, sugerindo que a base de tal avaliação deva ser uma medida, ainda que qualitativa, da resolução dos conflitos dos atores (públicos e privados) participantes do processo de decisão; e, finalmente, a última analisa os limites político-institucionais da reavaliação a que o Programa está sendo submetido.

INTRODUÇÃO

Este trabalho dirige-se aos planejadores e tomadores de decisão dos órgãos públicos do país, sobretudo àqueles que incorporaram o *ethos* técnico-racional que acompanhou o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil pós-1964. O objetivo é chamar a atenção para a relevância dos aspectos político-institucionais na formulação, implementação e avaliação de um programa de governo ou política pública. O caso do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) será usado como ilustração.

Muito embora os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política sejam, indubitavelmente, parâmetros básicos da decisão, esta se dá sempre, e em última instância, ao nível político. Este é um dado da reali-

* Uma primeira versão deste texto foi preparada para o Programa Finep/PNUD/Unesco, "Capacitação para o Processo de Tomada de Decisões Científicas e Tecnológicas na Área de Energia", e apresentada no XI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, em Aguas de São Pedro, São Paulo, 20-23 de outubro de 1987. Agradeço a leitura cuidadosa e as sugestões de Ronaldo Serôa da Mota ao texto anterior, assim como também os comentários e críticas do Conselho Editorial desta revista.

dade com o qual o decisor e o planejador inevitavelmente irão se defrontar. Portanto, em vez de considerar a política como "politicagem", fator de distorção, incompetência e mesmo corrupção, a impedir que se adotem as "melhores alternativas" (do ponto de vista econômico, técnico ou tecnológico), os planejadores fariam melhor se incorporassem a dimensão política em suas análises. Conhecer o cenário político-institucional que envolve o programa ou política pública possibilitará aos decisores avaliar melhor as decisões a serem tomadas (seus efeitos, possibilidades de implementação, etc.) e, portanto, melhor decidir.

A primeira seção deste trabalho apresentará a tomada de decisão enquanto processo político. A segunda seção oferecerá, a título de ilustração, uma avaliação do Proálcool de uma perspectiva político-institucional. Finalmente, a última seção, baseada na avaliação anterior, analisará brevemente os limites político-institucionais da reavaliação a que o Proálcool está sendo submetido, dado o declínio substancial do preço do petróleo no mercado internacional e as importantes mudanças ocorridas no plano da política econômica interna.

I POLÍTICA PÚBLICA: A TOMADA DE DECISÃO COMO UM PROCESSO POLÍTICO

O processo decisório de um programa de governo ou política pública é, sobretudo, um jogo de poder.

No Brasil autoritário pós-1964, os principais atores ou parceiros desse jogo são as agências burocráticas (atores públicos) envolvidas no processo de tomada de decisão e os grupos sociais (atores privados ou sociais) afetados que detêm a capacidade de influenciar este processo. Se é verdade que as agências burocráticas agem em função de algum interesse público, não é menos verdade que essas instituições tendem a desenvolver interesses próprios, atuando no sentido de fortalecer sua posição institucional pela definição e/ou ampliação de sua jurisdição dentro do aparelho de Estado. Com os instrumentos de controle social restringidos ou excluídos e o papel do Congresso reduzido ao mínimo, o processo de tomada de decisão passa-se basicamente dentro do aparelho de Estado. Influenciar a decisão depende, assim, da capacidade dos atores sociais de ter acesso ao aparelho de Estado. Nesse caso, o recurso de poder relevante é, sem dúvida, o poder econômico. Capazes, portanto, de participar do jogo político e influenciar a decisão são aqueles grupos que, afetados por determinado programa de governo ou política pública, pertencem ao chamado "grande capital". De fora ficam os grupos sociais desprivilegiados, sem possibilidades de influenciar políticas

que afetam diretamente sua existência. Esta situação tenderá a se modificar na Nova República, na medida em que novos canais de participação e controle social são abertos ou reutilizados (por exemplo, a revitalização do Congresso e suas CPI, o fortalecimento das organizações sindicais, a maior circulação de informação), tornando o processo decisório mais transparente e permeável às pressões da sociedade em geral.

Dada, então, uma gama de possibilidades determinada pelos parâmetros básicos de decisão (econômicos, técnicos e tecnológicos), os atores em confronto, tanto públicos como privados, pressionam, na medida dos seus recursos de poder, pela alternativa de sua preferência. Do confronto emerge, finalmente, a alternativa vencedora, que, usualmente, se expressa numa lei, decreto, memorando de intenções ou equivalente. O arranjo institucional até aí montado para formular e implementar a política pública em questão, e que serviu também como referência básica da ação, ajusta-se, agora, à nova configuração política. O arranjo ou sistema institucional cumpre, assim, o duplo papel de parâmetro e objeto da ação.

Este, porém, será apenas o primeiro *round* de um jogo político que se renova a cada instante, quer pela ação dos perdedores desse primeiro confronto que continuarão a pressionar por suas preferências e conseqüente revisão das decisões tomadas (razão pela qual muitos decretos, leis e acordos tornam-se letra morta), quer pelo surgimento de novas situações. Estas podem ocorrer por mudanças ao nível macro, tanto externo como interno (ex.: novas tendências do mercado internacional, surgimento de uma nova tecnologia, mudança de governo), pela alteração de políticas afins (ex.: uma nova política agrícola produzindo efeitos secundários na política energética) ou ainda pela substituição de ocupantes de cargos política e administrativamente importantes (ex.: um novo ministro com preferências distintas do seu antecessor quanto a questões em pauta).

De forma mais concreta, pode-se dizer que o processo de tomada de decisão abrange as fases de formulação, implementação e avaliação.

A formulação de um programa ou política pública requer a definição de:

- a) um arranjo institucional das agências burocráticas envolvidas, estabelecido para formular (e implementar) a política pública ou o programa em questão;
- b) modos de representação de interesses de atores sociais afetados; e
- c) mecanismos de decisão, ou seja, formas de interação entre as agências burocráticas envolvidas e os atores sociais, a decisão emergindo como produto dessa interação.

Uma vez formulado o programa ou política pública, pelo conjunto de decisões dinamicamente tomadas segundo o processo referido acima, passa-se à fase da implementação. Vale notar, contudo, que implementação é formulação em processo, sendo sua distinção de ordem puramente analítica. Ambos são, assim, processos dinâmicos, em perpétua mudança e mútuo ajustamento.

A condição *sine qua non* para que um programa saia do papel, isto é, que seu processo de formulação e implementação chegue a bom termo, é a acomodação política de todos os interesses em jogo. O conflito (e a acomodação de interesses) se dá a dois níveis.

a) Interburocrático

Aqui as agências burocráticas envolvidas disputam o controle do programa ou política pública, tratando de aumentar seu espaço e esclarecer as respectivas jurisdições. Da resolução desse conflito emerge a definição do sistema ou arranjo institucional, incluindo-se a definição dos centros de decisão da política em formulação.

Um centro de decisão pode ser definido como o *locus* para o qual as demandas e pressões dos grupos de interesse são dirigidas e onde as decisões são efetivamente tomadas. Um centro de decisão impõe-se como tal quando, no contexto do conflito interburocrático, não se subordina a nenhuma outra instância burocrática. Pode ser uma agência burocrática, um conselho ou uma comissão. Uma política ou programa pode ter um ou mais centros de decisão, os quais podem ainda ser monolíticos ou fragmentados, conforme componham-se de uma ou mais agências burocráticas.

b) Interface entre os grupos sociais afetados com capacidade de participação (o "grande capital") e o aparelho de Estado

Aos atores sociais coloca-se aqui como fazer chegar suas demandas aos centros de decisão, todos localizados dentro do aparelho de Estado, local privilegiado do processo de tomada de decisão no Brasil autoritário pós-1964, conforme visto. Trata-se, então, de estabelecer formas de representação de interesses e mecanismos de decisão.

Uma vez ocorrendo a acomodação política dos interesses em disputa, estabelecendo-se com clareza os centros de decisão, chega-se a um formato institucional satisfatório e definem-se formas de comunicação entre os parceiros em jogo. Mecanismos de decisão são, então, postos em funcionamento. A possibilidade de resolução dos conflitos é, agora, concreta. Conseqüentemente, as decisões passam a fluir, e as chances de um programa de governo ou política pública sair do papel tornam-se reais.

Uma vez implementado e institucionalizado, um programa requer avaliações e reajustes periódicos, quer em face de novos acontecimentos ou situações, quer para "correção de rota" com relação aos objetivos anteriormente definidos ou redefinidos ao longo do processo de implementação. Naturalmente, as recomendações que se seguem ao processo de avaliação de um programa podem incluir pura e simplesmente o seu corte.

A avaliação de um programa pode obedecer a critérios e perspectivas várias. Um mesmo programa pode ser considerado um sucesso ou um fracasso por diferentes grupos afetados. Tomadores de decisão podem optar por apoiar

um programa com taxa social de retorno negativa em nome de objetivos políticos e econômicos maiores. Sua viabilidade econômica pode, ao mesmo tempo, ser avaliada positiva ou negativamente por diferentes participantes do processo de decisão ou analistas externos (ex.: intelectuais e especialistas da área). Com treinamento, experiência, atitudes e motivações variadas, ocupando lugares diferenciados na estrutura do processo de decisão ou na hierarquia social em geral e, portanto, com prioridades distintas, avaliadores do programa podem atribuir-lhe diferentes objetivos e avaliá-lo de acordo.

O processo de avaliação é, portanto, eminentemente político, mesmo que se utilizem critérios e métodos considerados científicos e objetivos, tais como os de eficácia (objetivos *versus* resultados) e eficiência (otimização da alocação de recursos dados os objetivos definidos ou, de outra forma, máxima obtenção dos objetivos dada a disponibilidade de recursos).¹ Tais critérios devem informar, de maneira essencial, o julgamento dos planejadores e tomadores de decisão, mas não podem e não devem substituí-lo como um todo.²

Reconhecida, assim, a importância de avaliações técnicas e econômicas de um programa e chamada a atenção para seu invólucro político, destaca-se, agora, a relevância de avaliações político-institucionais propriamente ditas, geralmente negligenciadas, mas essenciais à viabilização de reajustes porventura recomendados. Avaliar um programa do ponto de vista político-institucional é ter uma medida da resolução dos conflitos e da acomodação de interesses entre os atores (públicos e privados) participantes do processo de decisão, bem como das possibilidades de novos arranjos satisfatórios, com novas manipulações dos instrumentos de política, para atender a correções necessárias.

A avaliação de um programa segundo esta perspectiva requer a montagem de um cenário político-institucional. Para tal é necessário identificar:

a) os atores, públicos e privados, participantes do processo de decisão; igualmente importante é a identificação dos que, embora afetados pelo programa ou política, não participam do processo decisório, bem como a avaliação da sua capacidade potencial de participação;

b) o arranjo institucional montado para formular e implementar o programa, modos de representação de interesses dos atores sociais e mecanismos de decisão; e

c) quem perde e quem ganha.

Segue-se, a título de ilustração, uma avaliação do ponto de vista político-institucional do Proálcool.

¹ Ver Wildavsky (1966), para uma clássica crítica à neutralidade da análise de custo-benefício.

² Hirschman oferece interessante visão da utilidade da análise de custo-benefício, sugerindo que ela vem a ser um instrumento adicional do julgamento, não podendo, contudo, substituir o *feeling*, a intuição e a discrição intuitiva da *raison raisonnée* [cf. Hirschman (1967, p. 8)].

II

AVALIAÇÃO POLITICO-INSTITUCIONAL DO PROÁLCOOL: UMA ILUSTRAÇÃO

Em trabalhos anteriores [cf. Santos (1985 e 1987)]³ elaborei análise compreensiva do processo de formulação e implementação do Proálcool, cobrindo a primeira (mistura álcool anidro-gasolina, 1975/78) e a segunda (carros movidos a álcool hidratado, a partir de 1979) fases do Programa, segundo a abordagem descrita acima. Examinei, assim, a cada instante relevante, o comportamento dos mercados internacionais de petróleo e açúcar, registrando os choques de petróleo, as altas e as prolongadas baixas no mercado do açúcar, o impacto da situação combinada desses dois mercados nas políticas econômica e energética do país (parâmetros básicos da decisão) e seu reflexo nas ações dos atores participantes do processo de decisão do Proálcool. Foram identificadas, dessa forma, as principais questões, problemas e gargalos de cada fase do Programa, mapeado o conflito que suscitavam e as soluções encontradas. Vale a pena, a título de ilustração, algumas breves indicações.

Na primeira fase do Proálcool, criado em novembro de 1975 pelo Decreto-Lei n.º 76.593, o processo de tomada de decisão tem como parâmetros a relativa estabilização dos preços de petróleo no mercado internacional (e mesmo seu declínio em termos reais nos anos que se seguem ao primeiro choque) e a drástica mudança da situação do mercado internacional de açúcar, cujos preços sobem na mesma velocidade com que descem, atingindo pico sem precedentes em novembro de 1974, no curto período de dois anos. Preços altos do açúcar implicam resistência ao desvio da matéria-prima para a fabricação de álcool, enquanto preços baixos do produto, ao contrário, incentivam os produtores à produção de álcool. A pronta recuperação do balanço de pagamentos, mesmo que às custas do rápido crescimento da dívida externa, e o arrefecimento de preocupações com a segurança nacional levam ao afrouxamento da urgência da substituição de derivados de petróleo e permitem aflorar divergências dentro da burocracia governamental quanto a vários aspectos do Programa, inclusive seus objetivos, provocando seu atraso.

A crise do açúcar, sentida internamente a partir de 1976 com o grande acúmulo de estoques, forneceria o estímulo necessário ao Programa, permitindo que a meta de três bilhões de litros de álcool para 1980 fosse cumprida. Dentro deste contexto surgem e desenvolvem-se várias questões, envolvendo vários grupos de interesse e agências burocráticas: *tipo de destilarias*: anexas ou autônomas (produtores de açúcar e álcool em geral), Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar), Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), Ministério da Indústria e do Comércio

³ Estes trabalhos, que constituem a fonte básica da análise e informações que se seguem relativos ao Proálcool, basearam-se em exaustiva análise de recortes de jornais, minucioso exame da legislação básica pertinente, dados estatísticos e documentos governamentais, além de entrevistas com representantes das agências burocráticas e grupos de interesse envolvidos no Programa.

(MIC); *proporção de álcool anidro na mistura carburante*: IAA, MIC, Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), indústria automobilística; *matéria-prima*: cana ou mandioca — IAA, CTA, Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), Petrobrás, produtores de açúcar e álcool em geral; e *uso final*: combustível ou *input* para a indústria química — STI, CTA, MIC, Ministério das Minas e Energia (MME), Secretaria de Planejamento (Seplan), representantes da indústria química. Problemas importantes dessa fase são o longo tempo de processamento dos pedidos de financiamento para expansão ou construção de novas destilarias produtores de álcool, fabricantes de destilaria, Comissão Nacional do Alcool (CNAL), Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal), Banco Central e agentes financeiros, principalmente o Banco do Brasil, MIC, Seplan, Presidente Geisel — e, como conseqüência, a corrosão pela inflação do valor solicitado — produtores de álcool, fabricantes de destilarias, MIC. Com o crescimento acelerado da produção de álcool a partir de 1977, fica logo evidente um importante gargalo do Proálcool: a inadequação do sistema de tancagem e distribuição do país — controle pela Petrobrás ou pelas companhias distribuidoras privadas, MIC, MME, CNP, Petrobrás, companhias distribuidoras de petróleo, Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).

A expectativa do esgotamento próximo da capacidade de absorção de álcool anidro na mistura carburante coincide com o segundo choque do petróleo, cujos graves efeitos na economia determinam a superação de divergências e conflitos interburocráticos. O Proálcool, como o mais adiantado dos programas de fontes alternativas, recebe grande ênfase: decide-se entrar em sua segunda fase, a de carros movidos à álcool (hidratado), estabelecendo-se a nova meta de 10,7 bilhões de litros de álcool em 1985. O mercado internacional do açúcar, com a exceção de efêmera alta entre meados de 1979 e o final de 1980, mantém-se fraco, juntando-se, assim, à Opep para fornecer forte estímulo ao Proálcool. Muitos problemas têm que ser enfrentados, não só os herdados da primeira fase e citados acima, como também os próprios da nova fase, tais como: *maiores recursos*:⁴ termos de financiamento do Banco Mundial — fabricantes de destilarias, Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), MIC, Seplan, Ministério da Fazenda, Cenal, Vice-Presidente da República — e participação de capital estrangeiro na produção de álcool — MIC, Senal, Petrobrás, MME, Seplan, Vice-Presidente da República, produtores de álcool, um grupo de militares, Anfavea; e *desenvolvimento de tecnologia para motores a álcool*: MIC, MME, CTA, STI, CNP, representantes de retíficas, fabricantes de automóveis (Anfavea). Tudo isto sem falar na difícil tarefa de conseguir o engajamento e o comprometimento da indústria automobilística com o Proálcool e na criação de instrumentos corretos de incentivo aos consumidores do carro a álcool, capazes por si só de derrubar o Programa.

⁴ A segunda fase do Programa coincide com a exaustão da capacidade de expansão das destilarias anexas. A nova fase seria baseada em destilarias autônomas, de custo três vezes superior ao das anexas.

À proporção que as questões e problemas foram se resolvendo, criavam-se condições para a institucionalização do Proálcool. Produção, distribuição e consumo são hoje, assim, atividades bem integradas. Conforme visto, contudo, só foi possível o encaminhamento das questões e a resolução dos problemas apontados na medida em que se criou, ao nível político-institucional, possibilidades de capturar e resolver o conflito que surgia a cada instante, permitindo a acomodação dos interesses em jogo.

Segue-se uma análise desse processo, ou, em outras palavras, uma avaliação político-institucional do Programa.

Durante sua primeira fase, importantes atores, sobretudo os produtores de açúcar e álcool e os plantadores de cana, queixavam-se da extrema fragmentação da estrutura de decisão. Acreditavam que o grande número de agências burocráticas envolvidas no Proálcool, com pronunciamentos e ações contraditórios, era a causa importante das dificuldades de implementação do Programa. Queixavam-se, além do mais, de não saber para onde ou como dirigir suas demandas.

O protesto dos produtores de açúcar e álcool e dos plantadores de cana, os mais tradicionais atores da política de álcool combustível, refletia o momento de desorientação caracterizado pelo desmantelamento da estrutura decisória anterior,⁵ sem que uma nova tomasse o seu lugar, apesar de formalmente criada pelo Programa. No desenrolar da segunda fase do Proálcool as queixas desaparecem, e todos os grupos de interesse declaram-se satisfeitos. Desenvolve-se, portanto, ao nível político, o processo de construção da estrutura decisória do Proálcool, do qual serão indicados os aspectos mais relevantes.

II.1 – Os Atores

Anota-se, em primeiro lugar, o grande número de atores, tanto públicos como privados, envolvidos no Programa, o que torna o processo de construção de sua estrutura decisória especialmente complexa.

Entre os atores públicos, sem a pretensão de cobrir todo o universo, citam-se: o Presidente da República, os Ministérios da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, da Fazenda e da Agricultura e a Secretaria de Planejamento; o Conselho de Desenvolvimento Nacional, a Comissão Nacional de Energia e a Comissão Seplan de Energia; o Conselho Nacional do Alcool e a Comissão Executiva Nacional do Alcool; o Conselho Nacional de Petróleo e a Petrobrás; o Instituto do Açúcar e do Alcool, a Secretaria de Tecnologia Industrial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial; o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e agentes financeiros.

⁵ Na política do álcool anterior ao Proálcool, o Banco do Brasil centralizava as decisões relativas aos recursos financeiros. Ao IAA, criado em 1933, cabia inicialmente toda a responsabilidade pela produção e distribuição da mistura carburante. Com a criação do CNP, em 1938, encarregado de regular e controlar a oferta de petróleo e seus derivados no país, este passa a acumular gradativamente todo o poder de decisão sobre a distribuição da mistura álcool anidro-gasolina, terminando por adquirir poder de veto sobre a política da mistura carburante como um todo. Para análise detalhada da estrutura decisória anterior ao Proálcool, ver Santos (1987, pp. 78-9).

Os atores sociais, conforme visto acima, restringem-se, no Brasil autoritário pós-1964, aos grandes proprietários. Sua importância cresce ou decresce conforme as questões em pauta, as circunstâncias externas e internas e a fase do Programa. Os mais relevantes são: plantadores de cana, usineiros, proprietários de destilarias autônomas, fabricantes de destilarias, montadoras de automóveis e seus respectivos sindicatos e associações de interesses.

Trabalhadores rurais e pequenos proprietários estão fora do processo de decisão do Proálcool. Embora afetados diretamente pelos seus efeitos, tais como mudanças na estrutura da propriedade da terra com o deslocamento da lavoura de subsistência e a extinção de pequenas propriedades, esses grupos sociais têm pouca capacidade de expressar suas preferências e pressionar por suas demandas. É bem verdade que, desde 1979, os canavieiros de Pernambuco têm entrado regularmente em greve por ocasião do seu dissídio coletivo. Menciona-se também os movimentos grevistas do interior de São Paulo. Sua influência no Proálcool tem sido, entretanto, no máximo indireta. Quando os produtores de açúcar e álcool barganham com o governo o aumento dos preços de álcool e açúcar, jogam com a possibilidade de interrupção social caso não possam pagar salário de subsistência mínimo.

II.2 – O Conflito Interburocrático e a Construção do Sistema Institucional

Durante a fase de gestação do Proálcool desenvolve-se forte conflito interburocrático pelo seu controle, já que a estrutura decisória anterior não se mantém, quer pelas novas circunstâncias, quer pela nova escala de produção de álcool.

O conflito surgiu intenso entre o IAA e a Petrobrás e, em menor escala, o CNP. Ao nível ministerial, ele ocorreu entre o MIC e o MME. Enquanto o MME e a Petrobrás atuavam independentemente, mas geralmente em consonância, o MIC e o IAA, apesar de seus vínculos administrativos, colocavam-se quase sempre em campos opostos.⁶

O IAA, a cargo da política do açúcar e do álcool desde a sua criação, em 1933, vinha, nos últimos anos, perdendo progressivamente suas atribuições para outros órgãos. O controle do novo Programa era, assim, vital para sua estratégia de sobrevivência. Tanto mais que os recursos do Fundo Especial de Exportação, fundamental na composição do orçamento do Instituto, estava quase exaurido. Para a poderosa Petrobrás, até então no controle da política de combustíveis líquidos do país, a produção de um combustível nacional em larga escala sem a sua participação poria em risco sua própria identidade institucional. O CNP, por sua vez, desempenhara papel proeminente na política de álcool combustível anterior ao Proálcool: detinha o controle das atividades de distribuição e o poder de veto sobre a política da mistura carburante como um todo. Este poder é exercido ao findar a

⁶ A origem das tensas relações entre o então Ministro da Indústria e do Comércio (Severo Gomes) e o Presidente do IAA (Tavares do Carmo) está na política de sucessão do governo anterior.

década de 50, época em que a mistura álcool-gasolina passa a ser mais cara que a gasolina pura. Quando a política da mistura carburante é retomada com o Proálcool, o CNP tenta manter sua importância anterior e entra na disputa do controle do Programa, embora de forma menos aguerrida, por assim dizer, que o IAA e a Petrobrás.

Num determinado momento da fase de gestação do Programa, a questão do controle governamental sobre a comercialização do álcool de todos os tipos e para todos os usos une todas as agências burocráticas contra a Copersucar, em vigorosa oposição ao monopólio estatal. Estas agências cooptam, inclusive, grupos de interesse, como a Associação Brasileira das Indústrias Químicas (Abiquim) e a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) [cf. Santos (1985, pp. 278-82)]. Mas mesmo este episódio serve à disputa interburocrática, enfraquecendo o IAA, pleiteante do monopólio, e, como consequência, fortalecendo a Petrobrás.

A disputa pela liderança na formulação da política da mistura carburante prolongar-se-ia por cerca de um ano e meio, com vários episódios adicionais, idas e vindas, alianças se fazendo, desfazendo e refazendo. O primeiro confronto aberto passa-se entre o IAA e o MIC e resulta no Decreto n.º 75.966, de julho de 1975, que privilegia todas as preferências do MIC (por exemplo, destilarias anexas), além de enfraquecer mais ainda a autoridade do IAA sobre a política do álcool, transferindo para o Conselho de Desenvolvimento Econômico o controle que o Instituto ainda detinha sobre a produção e o comércio do álcool anidro para uso carburante. As divergências entre os dois órgãos não impedem que eles se alinhem contra as pretensões do MME e da Petrobrás no sentido de controlarem o Programa — especialmente quando a questão do controle estatal da comercialização do álcool passa a dominar a agenda de decisão —, ou que se juntem aos Ministérios da Agricultura e das Minas e Energia contra o CNP em momentos de maior pressão desse órgão [cf. Santos (1985, pp. 261-2)].

Quando é criado um grupo de trabalho interministerial encarregado de formular as diretrizes da política de álcool combustível, uma de suas atribuições é recomendar ao CDE um formato institucional para o Proálcool ou, em outras palavras, definir o controle do Programa. O MIC e o MME mostram-se irredutíveis em suas posições e, após duas reuniões infrutíferas do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Presidente Geisel decide-se pelo formato de colegiado. Assim, o Decreto n.º 76.593/75 que cria o Proálcool estabelece a Comissão Nacional do Alcool, presidida pelo Secretário-Geral do MIC e tendo membros representantes da Secretaria Geral da Seplan e dos Ministérios das Minas e Energia, da Fazenda, da Agricultura e do Interior.

Ao nível do segundo escalão, o decreto aponta, como grande vitorioso, o Conselho Nacional do Petróleo, que recupera seu controle anterior sobre a política do álcool combustível e o expande para incluir agora o álcool destinado à indústria química. Ao IAA resta o controle sobre o álcool destinado a outros fins e sobre o melão. Quanto à Petrobrás, sua participação no novo Programa se restringiria à sua distribuidora.

Tanto o IAA como a Petrobrás, contudo, viriam a ocupar lugar fundamental no Programa. O IAA consegue maior participação em virtude do conhecimento técnico que acumulou sobre a agroindústria canavieira durante mais de quatro décadas de existência e em virtude do papel de “representante” dos interesses de seus “clientes” (produtores de açúcar e álcool e plantadores de cana) *vis-à-vis* outras agências burocráticas. Assim, embora sem o poder de formular diretivas para a política de álcool combustível, o IAA tornou-se imprescindível tanto para a Comissão Nacional do Álcool como para sua futura substituta, a Comissão Executiva Nacional do Álcool (Cenal).⁷ A Petrobrás, por sua vez, após algumas tentativas infrutíferas de entrar na produção de álcool,⁸ consegue firme controle do sistema de distribuição e tancagem, em detrimento das companhias distribuidoras de derivados de petróleo.⁹

No que diz respeito à disputa MIC *versus* MME, esta continuaria por toda a primeira fase do Proálcool, apesar da criação da Comissão Nacional do Álcool, ou seja, a resolução dos conflitos interburocráticos ao nível formal, isto é, através de instrumentos jurídicos, não põe um ponto final nas disputas. O Decreto n.º 76.593/75, que cria o Proálcool, representa assim, simbolicamente, o primeiro *round* de um conflito que se refaria ao longo dos anos seguintes e só se resolveria quando finalmente vieram a se estabelecer politicamente os espaços do MIC, do MME, da Petrobrás, do IAA e do CNP.

II.3 – A Definição dos Centros de Decisão

Tanto na fase da mistura carburante como na fase de carros movidos puramente a álcool, o arranjo institucional estabelecido para implementar o Programa inclui três centros principais de decisão: o centro ligado às atividades de produção (da plantação da cana à produção do álcool nas usinas), o centro relativo às atividades de distribuição (da coleta de álcool nas usinas até a venda aos consumidores) e o centro das atividades de financiamento (administração e regulação dos recursos financeiros e suas aplicações).

Como foi visto acima, a fase de gestação do Programa caracterizou-se por forte competição entre as agências burocráticas para o controle das atividades de produção e distribuição. Nesse momento, os centros de produção e distribuição ainda não haviam sido delineados. As questões de financiamento, seguindo a tradição da política do álcool combustível, seriam objeto de um centro de decisão em separado.

⁷ Entrevistas com representantes dos produtores de açúcar e álcool e fabricantes de destilarias atestam este fato. As palavras usadas por um membro da equipe da Copersucar, em São Paulo, em 20 de dezembro de 1982, resumem o sentimento generalizado desses atores ligados à produção de álcool: “A Cenal sem o IAA não é nada.”

⁸ Para uma avaliação do papel da Petrobrás no Proálcool, conflitos e alianças com os produtores de álcool, suas frustradas tentativas de entrar na produção e total sucesso no controle da distribuição de álcool, ver Santos (1985, pp. 395-411).

⁹ Para se ter uma idéia, em 1982 a Petrobrás já era responsável, através de seus sistemas de dutos, navios-tanque e caminhões, por 50% da distribuição do volume físico do álcool (tanto anidro como hidratado). Em São Paulo e adjacências esta proporção atingia 100% para os dois tipos de álcool. Possuía, ainda, a sua distribuidora, naquele ano, a maioria dos postos de distribuição de álcool.

Durante a fase da mistura álcool-gasolina, o centro de distribuição ficou sob o comando do CNP, já que o IAA perdeu suas atribuições históricas sobre a distribuição do álcool combustível e a Petrobrás não conseguiu abrir espaço nesta área. De fato, o IAA, encarregado de coletar o álcool das usinas, pagar os produtores e distribuí-lo para as companhias distribuidoras de derivados de petróleo, revela-se incapaz de cumprir suas funções, dada a nova escala de produção requerida. E, em 1978, após intensa disputa pelo controle do sistema de distribuição e tancagem entre a Petrobrás e as companhias distribuidoras privadas, o CNP (Resolução n.º 18/78) revoca toda a autoridade do IAA sobre a distribuição do combustível e atribui às distribuidoras em geral, tanto às privadas quanto à Petrobrás Distribuidora S/A., a responsabilidade de comprar o álcool diretamente das usinas e transportá-lo aos centros de mistura. Se, contudo, o IAA perderia de fato qualquer controle sobre as atividades de distribuição daí por diante, este certamente não seria o caso da Petrobrás, como se verá a seguir.

Já o centro relativo às atividades de produção caracterizar-se-ia, durante toda a primeira fase do Proálcool, por intenso conflito interburocrático, embora o decreto de criação do Programa tornasse bastante claras as atribuições dos órgãos em disputa (ver acima). Assim, o IAA, apesar de relegado ao segundo plano, abre o seu espaço e torna-se imprescindível ao Programa pelos motivos acima expostos. A Petrobrás continua a pressionar para entrar na produção, concentrando-se, nessa primeira fase do Programa, na frustrada tentativa de produzir álcool de mandioca. Já a Comissão Nacional do Alcool, como se viu, não resolveu o conflito MIC *versus* MME, tornando-se antes um colegiado que meramente agregava agências em disputa.

O centro de decisão das atividades financeiras do Programa, embora fragmentado, não é palco de disputa entre as agências que o compunham na medida mesma em que suas jurisdições e posições na hierarquia burocrática estavam bem definidas. Assim, o Conselho Monetário Nacional decidia sobre a alocação de recursos para o Proálcool Industrial e Rural, o Banco Central regulava as operações financeiras do Programa e os agentes financeiros transferiam os recursos do Programa para o investidor.

Com a decisão de expandir o Programa e desenvolver uma frota de carros movidos exclusivamente a álcool, muitos problemas importantes tiveram que ser enfrentados, inclusive a reforma do sistema institucional, objeto de queixas recorrentes dos atores sociais.

Em junho de 1979 o novo governo resolve substituir a Comissão Nacional do Alcool pelo Conselho Nacional do Alcool, criando ainda uma secretaria executiva para o Programa, a Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal). O primeiro, encarregado de formular as diretivas do Proálcool, tem como presidente o Ministro da Indústria e do Comércio (MIC) e como membros os secretários gerais dos diversos ministérios que já compunham a antiga Comissão Nacional do Alcool. O Cenal, responsável pelo financiamento para projetos de destilaria, é presidido pelo Secretário-Geral do MIC e tem como membros o presidente do Conselho Nacional do Petróleo, o Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, o secretário da Secretaria de Tecnologia Industrial e o secretário-executivo do Conselho de Desenvolvi-

mento Industrial. Pertencendo os membros desses novos órgãos ao segundo e primeiro escalões da burocracia, esperava-se, em contraste com a antiga Comissão Nacional do Alcool, maior agilidade na tomada de decisões.

Com os novos ministros, a disputa MIC *versus* MME é renovada e intensificada. Ao longo do tempo, contudo, assiste-se ao progressivo enfraquecimento do MME, tanto ao nível da política energética em geral (quando o recém-criado Conselho Nacional de Energia tira-lhe a incumbência de formular diretivas para a política energética) quanto da política do álcool combustível, e o concomitante crescimento do poder do MIC sobre esta última. As atividades ligadas à produção do álcool passariam, assim, de fato, ao controle do MIC, tanto na figura do seu ministro como do seu secretário-geral e presidente da Cenal. Este se tornaria o órgão relevante para decisões relativas à produção do álcool, sendo sua principal função a de compatibilizar oferta e demanda. O Conselho Nacional do Alcool viria a ocupar lugar secundário na estrutura de decisão da política de álcool combustível.

O centro de decisão para questões da produção veio assim, finalmente, a estabelecer-se politicamente. É ainda um centro fragmentado (MIC, CNAL, Cenal, IAA), mas sob a clara hegemonia do MIC. A solução de pelo menos uma das questões importantes do Proálcool — a do longo tempo de processamento dos pedidos de financiamento para construção de destilarias — pode ser atribuída, em grande medida, à força política adquirida pelo MIC sobre as atividades de produção do álcool.

No que se refere ao centro de decisão relativo à distribuição de álcool, anota-se, na segunda fase do Programa, a presença da Petrobrás, cuja importância cresce na mesma medida em que cresce seu controle sobre o sistema de distribuição e tancagem. O controle do centro de distribuição passa a ser harmonicamente dividido entre o CNP e a Petrobrás, uma vez que estas agências já haviam travado sua “batalha” (em torno da política de combustíveis líquidos) e chegado a um *modus vivendi*, logo após a criação da última na década de 50.

Ao longo dessa segunda fase do Proálcool, assiste-se a um processo crescente de centralização das decisões relativas ao financiamento do Programa nas mãos da Seplan, principalmente através da sua Comissão de Energia, criada em 1981 para administrar os recursos destinados a programas de fontes alternativas de energia. Este processo de centralização pode ser explicado pela necessidade de severo controle das despesas governamentais com a deterioração da situação econômica do país.

Por volta de 1982, os centros de decisão do Programa já estão bem delimitados e politicamente estabelecidos. Com o conflito interburocrático resolvido, centros múltiplos e fragmentados de decisão não impediriam a integração das atividades de produção, distribuição e consumo do Proálcool, nem a sua institucionalização. Os grupos de interesse sabem agora para onde dirigir suas demandas. Resta indagar, então, de que forma esses grupos atingem os centros e influenciam a decisão.

II.4 – Mecanismos de Decisão e Formas de Representação de Interesses

Os grupos de interesse influenciam o processo de tomada de decisão da política de álcool combustível através de formas e mecanismos variados. Incluem-se, entre eles, pronunciamentos e matérias pagas na imprensa, discursos em fóruns públicos para a política do álcool, tais como os Encontros Nacionais dos Produtores de Açúcar e os Encontros Nacionais dos Produtores de Alcool, promovidos anualmente pela Coperflu e pela Sopral, respectivamente. Somente os plantadores de cana e os produtores de açúcar e álcool gozam de representação formal em órgãos ligados à política do álcool combustível, restringindo-se esta ao Conselho Deliberativo do IAA.

Os contatos informais são o modo típico de representação de interesses na política de álcool combustível recente. Esses contatos entre os atores sociais e a burocracia estatal são feitos ou individualmente ou através de suas associações e sindicatos. Quanto mais poderoso um ator em termos individuais, mais independente ele é das representações coletivas. Assim, por exemplo, os maiores produtores de açúcar e álcool, os cinco maiores fabricantes de destilarias e todas as montadoras de automóveis têm acesso direto às agências burocráticas. Os atores menos poderosos fazem-se representar ou pelas associações e sindicatos correspondentes ou através dos atores individuais mais poderosos, como no caso do setor de bens de capital.

Já os produtores do Nordeste prescindem das representações coletivas de interesse, geralmente fazendo-se representar pelos governadores de estado, uma vez que a agroindústria canavieira é vital para a economia dessa região. Uma questão do setor é, assim, uma questão do próprio estado.

O corporativismo, quer “estatal” ou “societário” [cf. Schmitter (1974) e O'Donnell (1977)], está visivelmente ausente da estrutura de representação de interesses da política do álcool combustível. Não há vínculos verticais entre o setor privado e o estado, nem qualquer representação formal de grupos de interesses em agências burocráticas, conselhos ou comissões. A exceção, já mencionada, é formada pelos plantadores de cana e produtores de açúcar e álcool com assento no Conselho Deliberativo do IAA. Pode-se dizer, contudo, que este é um aspecto resiliente da política do álcool antes da criação do Proálcool. Por outro lado, os sindicatos pertencentes à estrutura corporativa oficial, criada durante o Estado Novo, agem em conjunção ou complementarmente a associações paralelas, tais como Coper-sucar, Coperflu, Abidib, Abiquim, Anfavea. Assim, por exemplo, a Coper-sucar e o Sindicato da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo dividem o mesmo presidente. Já no Rio de Janeiro a representação política dos produtores de açúcar e álcool é dividida entre a Coperflu, que tem fácil acesso aos gabinetes de Brasília, e o Sindicato da Indústria e da Refinação do Açúcar dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, a cargo dos contatos com o CNP e o Banco do Brasil, já que este pode penalizar a

cooperativa, encarregada da comercialização de produtos de seus membros, mas não o sindicato, cuja atuação é meramente política.¹⁰

Em vários momentos, formam-se “anéis burocráticos”, ou seja, vínculos horizontais temporários entre os atores públicos e privados, em torno de uma questão específica. Assim, por exemplo, durante a segunda fase do Programa, a Petrobrás conseguiu o apoio de importantes produtores de açúcar e álcool para sua pretensão de estabelecer o monopólio da compra do álcool combustível em troca de garantia a longo prazo da compra do álcool dos produtores, necessária para o financiamento bancário destinado à instalação ou expansão de destilarias. Durante a fase de formulação do Programa, o MIC mobilizou o apoio da Abiquim e do Sindicato das Indústrias de Produtos Químicos para Fins Industriais para o monopólio do Estado na distribuição do álcool para uso combustível e como matéria-prima nas indústrias químicas.

O mecanismo de decisão típico da política do álcool combustível – que aqui chamarei “mecanismo de decisão segmentado” – passa-se da seguinte maneira: os atores privados, individualmente ou através de suas associações e sindicatos, ou ainda através dos governadores de estado, no caso de produtores nordestinos, dirigem suas demandas à agência burocrática a cargo do aspecto em questão da política do álcool; assim, os produtores de álcool dirigem-se ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) se têm queixas quanto à distribuição das quotas de álcool, à Petrobrás se a questão relaciona-se com a demora da coleta de álcool ou ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP) se se trata de assunto referente ao pagamento do álcool coletado; as montadoras voltam-se para a STI se aspectos técnicos dos motores a álcool estão em jogo ou para o CNP com o intuito de garantir a octanagem uniforme ou a mistura carburante homogênea; os fabricantes de destilaria dirigem-se ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) para discutir preços dos equipamentos e ao ministro da Seplan para demandar correção monetária do crédito concedido aos projetos de destilarias.

Muitas vezes as agências servem como intermediárias na representação de interesses privados frente a outras agências burocráticas engajadas na política do álcool combustível. Caso típico é o do IAA, que “representa” os interesses de seus “clientes”, os fornecedores de cana e os produtores de açúcar e álcool, frente ao CNP e ao MIC. De outras vezes, instâncias superiores de autoridade são acionadas para resolver questões maiores que envolvem atores públicos e privados. Por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, durante a primeira fase do Proálcool, serviu de arena de decisão para resolver a questão do uso final do álcool, enquanto a Co-

¹⁰ Mais recentemente, esta situação mudou. O sindicato foi assumido pelo presidente de muitas anos da Coperflu, Evaldo Inojosa, liderança única do setor canavieiro fluminense, com acesso direto à presidência dos principais bancos e aos gabinetes ministeriais. A cooperativa, esvaziada, contando atualmente com apenas seis usinas-membro, passou a exercer funções meramente comerciais, enquanto a representação política do total das 16 usinas fluminenses ficou a cargo do sindicato (entrevistas com lideranças do setor canavieiro fluminense, em Campos, Rio de Janeiro, em 7 e 8 de abril de 1987).

missão Nacional de Energia, já na segunda fase do Programa, foi responsável pela escolha entre álcool aditivado e óleos vegetais para substituir o diesel. Na maioria das vezes, contudo, as questões são resolvidas dentro da agência burocrática relevante de um dado centro de decisão. Dessa forma, o conflito entre a Petrobrás e as companhias distribuidoras de derivados de petróleo sobre o controle do sistema de tancagem e distribuição de álcool foi resolvido com a intermediação do CNP.

O Presidente da República desempenha o papel de árbitro em última instância dos conflitos interburocráticos em torno de questões que não conseguem ser resolvidas. Sua interferência pode não resolver a questão definitivamente (como no caso, por exemplo, da demora por parte dos agentes financeiros no sentido de liberarem crédito para projetos de destilarias já aprovados), mas se torna referência obrigatória para os atores conflitantes, que, ao se identificarem com a preferência do Presidente, procuram fortalecer sua posição *vis-à-vis* a de seus oponentes.

Viu-se, portanto, que a um sistema institucional complexo e fragmentado, com vários centros de decisão, adapta-se um sistema de representação de interesses igualmente complexo, que inclui: representações coletivas (“oficiais” e “paralelas”) e individualizadas, formais, informais e institucionais (agências atuando como intermediárias de interesses privados junto a outras instâncias burocráticas), além da constituição de “anéis burocráticos” e da atuação de governadores de estado em defesa dos interesses nordestinos. A fragmentação da estrutura decisória do Proálcool deixa de ser obstáculo à sua implementação quando se resolvem, ao nível político, conflitos maiores entre as agências burocráticas envolvidas no Programa. Os centros decisórios são, então, claramente definidos, indicando aos atores privados para onde dirigir suas demandas e pressionar por seus interesses. Nesta situação, a multiplicidade dos centros não impede o desenvolvimento de mecanismos de decisão eficazes, mas, ao contrário, produz um eficaz “mecanismo de decisão segmentado” (direcionamento dos atores privados a diferentes agências burocráticas conforme a questão da política do álcool em pauta), corolário da fragmentação decisória. Os atores sociais, capazes de influenciar o processo de decisão, o chamado “grande capital”, declaram-se plenamente satisfeitos com a estrutura decisória do Proálcool. As decisões passam então a fluir, tornando viável a implementação e institucionalização do Programa, o que se registra já a partir dos primeiros anos da década de 80.

Portanto, do ponto de vista político-institucional o Proálcool, ao se encerrar sua fase de expansão, deve ser avaliado positivamente. Contudo, como se sabe, nem todos os grupos sociais por ele afetados tiveram acesso ao processo de tomada de decisão. Para completar, então, a avaliação político-institucional do Programa, deve-se examiná-lo agora sob a ótica da redistribuição, o que é essencial para a fase de revisão em que ele se encontra, determinada pelos preços declinantes do petróleo no mercado internacional e a deterioração crescente da situação econômica do país.

II.5 — Quem Perde e Quem Ganha no Proálcool

O grande ganhador é, evidentemente, o “grande capital”, ou os grupos de grandes proprietários envolvidos de uma forma ou de outra no Proálcool.

Destacam-se os produtores de açúcar e álcool. De fato, não só os investimentos na produção de álcool apresentaram consideráveis taxas de retorno, mas o produto, funcionando como válvula de segurança ou regulador de estoques, também veio a se tornar um fator estabilizador da agroindústria canavieira. Assim, crises de superprodução de açúcar, recorrentes durante todo este século em momentos de preços baixos no mercado internacional de açúcar, passam a ser evitadas. Um mecanismo regulador importante é, por exemplo, a variação dentro de limites¹¹ da proporção do álcool anidro na mistura com a gasolina, conforme o necessário para ajustar o volume das exportações de açúcar aos preços do mercado internacional. Em seu novo papel, o álcool veio a se tornar o produto principal da agroindústria canavieira.¹² A criação de uma válvula de escape para o setor açucareiro é, assim, o objetivo (não explícito) do Proálcool de maior êxito.

As destilarias autônomas surgem com o Proálcool e, na segunda fase do Programa, cabe-lhes a maior parte da responsabilidade pela expansão da produção de álcool. Embora a taxa de retorno econômico desse tipo de destilaria seja menos favorável que no caso anterior, seus proprietários declararam-se satisfeitos com o Programa.

A situação dos plantadores de cana não é tão boa, dada a deterioração dos termos de troca da cana-de-açúcar, especialmente para os produtores do Centro-Sul. Anota-se, contudo, uma melhoria dessa situação a partir de 1981. O Proálcool, além do mais, levou as usinas a expandirem sua área plantada a expensas dos plantadores de cana independentes. Apesar desse fato e da compressão da rentabilidade desse grupo como um todo pela política oficial de preços da cana-de-açúcar, seus líderes afirmam que, dada a situação de prolongada baixa no mercado internacional de açúcar, sua posição seria insustentável se não fosse o Proálcool.

O grupo Dedini, que controla entre 60 e 70% do mercado de equipamentos para destilarias, recebeu indubitavelmente um grande impulso com o Proálcool.¹³ O resto do setor beneficiou-se menos do ponto de vista econômico, mas aponta como grande ganho o desenvolvimento de tecnologia própria e acredita, ainda, que com o aperfeiçoamento dessa tecnologia os custos de produção diminuirão consideravelmente.

¹¹ A variação da proporção de álcool anidro na mistura carburada é limitada, por um lado, pelo acordo entre o governo e a indústria automobilística de manter o índice de octanagem da mistura álcool anidro-gasolina em torno de 80. Diminuir a proporção do anidro na mistura implicaria aumentar o nível de tetraetila, produto importado, de tal forma a manter um índice aceitável de octanagem do combustível. Por outro lado, o aumento significativo da proporção de álcool anidro na mistura implicaria adaptações dos motores progressivamente mais profundas.

¹² Note-se que, enquanto no início da década de 70 pelo menos 96% do total de álcool produzido no país tinha como matéria-prima o melaço, subproduto da fabricação do açúcar, na safra de 1985/86 foram utilizados 63% da cana moída diretamente para a fabricação de álcool.

¹³ Para se ter uma idéia da importância do Proálcool para o grupo Codistil/Dedini, basta lembrar que nos cinco primeiros anos do Programa, entre 1976 e 1983, o grupo vendeu 1,6 vez mais destilarias (295) do que nos 29 anos anteriores (180). Enquanto a capacidade das destilarias variou entre 4.000 l/d e 120.000 l/d no primeiro período, nos anos do Proálcool a variação foi de 30.000 l/d a 240.000 l/d.

As fábricas de automóveis consideram o carro a álcool uma importante saída alternativa para os anos de recessão. Aham, contudo, que o fator crucial para a decisão de investimento do setor é o comportamento do consumidor do carro a álcool, dependente, por sua vez, dos incentivos e desincentivos do governo. Sendo firmas multinacionais, têm porte econômico suficiente para investir numa nova tecnologia e suportar, se for o caso, grandes variações na proporção de carros a álcool com relação ao total de carros produzidos, conforme os sinais do mercado.

Ganhadores são também os consumidores do carro a álcool, pertencentes às classes alta e média, que têm, assim, seu estilo de vida preservado.

O efeito do Programa sobre os pequenos proprietários de cana e os trabalhadores rurais está pouco documentado. Assim, se o impacto positivo do Proálcool no emprego rural direto é fato bem estabelecido, fatores que afetam a renda real dos trabalhadores, tais como migração, sazonalidade, concentração da propriedade da terra e deslocamento de culturas alimentares (que provavelmente cresceram), foram relativamente pouco estudados. O mesmo se aplica à questão do avanço das usinas sobre a terra dos pequenos plantadores de cana. Uma melhor avaliação dos efeitos do Programa sobre esses grupos é, pois, a grande lacuna da literatura especializada.

O mapeamento dos perdedores e ganhadores do Proálcool, rapidamente traçado acima, é de grande relevância na determinação da viabilidade de novos arranjos institucionais e de alterações nos instrumentos de política necessários para atender às correções do Programa que vierem a ser exigidas pela nova conjuntura econômica.

III

O FUTURO DO PROÁLCOOL: LIMITES POLITICO-INSTITUCIONAIS

Os baixos preços do petróleo no mercado internacional e as importantes modificações ocorridas no plano da política econômica em resposta à crescente deterioração da economia afetam significativamente a política energética do país, sobretudo no que diz respeito às fontes alternativas de petróleo. Assim, se, por um lado, a viabilidade econômica do Proálcool torna-se mais questionável com preços internacionais do petróleo praticados — segundo recentes estimativas de especialistas [cf. Ferreira e Motta (1987)] — a níveis inferiores a US\$ 30/35 por barril, por outro, quer tenham ou não sucesso os recentes planos de recuperação econômica do governo, o controle do déficit público não comporta a cobertura contínua de grandes saldos negativos em contas do governo, como é o caso da conta-álcool.

Os parâmetros básicos de decisão da política do álcool sofreram, assim, com exceção dos preços no mercado internacional do açúcar — que mantiveram seus baixos patamares —, alterações significativas, justificando a reavaliação do Proálcool, cuja fase de expansão, objetivo de análise da sessão anterior, cede assim lugar à fase de revisão e contenção, ora em curso.

Nos primeiros meses de 1986, parte da burocracia governamental chegou a advogar a suspensão ou a drástica redução do Programa, levantando a questão de seu alto custo social. Outra parte, contudo, o defendia como solução totalmente nacional para a substituição da gasolina e o decréscimo da dependência externa do petróleo, através de uma adequada combinação da política de comercialização de derivados e da modificação da estrutura de refino da Petrobrás. Argumentava-se, ainda, que a queda dos preços do petróleo era circunstancial, não justificando a desaceleração do Programa (MIC, MME) e vultosas perdas sobre ativos imobilizados em capacidade produtiva, gerando ociosidade e desemprego no setor industrial (IAA). O Presidente da República declarou, na ocasião, que o Proálcool não seria interrompido. O jogo se armava, com fortes pressões dos interesses privados.

A extensão e o conteúdo das limitações que seriam impostas ao programa dependeriam basicamente do resultado desse jogo de pressões e contra-pressões.

Diversas avaliações do Proálcool foram desde então produzidas [cf. Cenal/MIC (1985 e 1986), Ferreira e Motta (1987), CNE (1987) e Franco (1987a e 1987b)]. De maneira geral, todas preocuparam-se em oferecer uma análise retrospectiva da evolução da oferta e demanda do álcool, do balanço oferta X demanda, da política de comercialização, cálculos de custos e taxas de retorno social, cenários de previsão da demanda do álcool com diferentes hipóteses de preços de petróleo e taxas de crescimento da frota de carros a álcool. Trataram de questões politicamente sensíveis como a conta-álcool (CNP/Petrobrás; produtores), a política de preços da cana e do álcool ao produtor, o custo de equalização do álcool (produtores do Norte/Nordeste, do Rio de Janeiro e das novas regiões produtoras; produtores paulistas), o ICM sobre a matéria-prima (produtores com cana própria, fornecedores; Nordeste, São Paulo), a relação dos preços álcool/gasolina e demais incentivos ao carro a álcool (considerações de racionalidade macroeconômica e o comportamento dos consumidores de carro a álcool, extremamente sensível aos incentivos/desincentivos do governo). Todas concordavam 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.

Duas posições extremas quanto à definição dos limites da expansão da produção puderam ser identificadas: uma sugeria o controle da demanda e a limitação da oferta ao nível da capacidade efetiva do setor (16 bilhões de litros), reduzindo-se as vendas de carro a álcool, que se limitariam, a partir de 1989/90, ao nível da reposição do sucateamento da frota a álcool [Ferreira e Motta (1987)]; a outra "congelaria o Proálcool aos níveis de 1992, atingindo a produção de álcool, nesse ano, até 20 milhões de litros, quando então o Programa seria analisado no contexto mais amplo de toda a política de combustíveis líquidos do país [CNE (1987)].

A avaliação da Comissão Nacional de Energia reflete, pela sua forma de redação (descosida e redundante em muitos pontos) e falta de clareza de suas conclusões,¹⁴ a intensa disputa entre os interesses em jogo.¹⁵ A CNE vinha, recentemente, impondo-se como arena privilegiada da política energética.¹⁶ Uma avaliação do Proálcool pela Comissão era, assim, de grande relevância para os atores envolvidos no Programa, tanto públicos como privados.

Participaram do grupo de trabalho, além de membros da Assessoria Técnica da CNE, representantes do MIC, MME, Seplan, MF, Cenal, Petrobrás e CNP. A Petrobrás, que resiste às pressões de alterações contínuas de sua estrutura de refino e à absorção dos déficits da conta-álcool, foi presença marcante. A notável ausência ficou por conta do IAA, do qual muito se valem os produtores do Rio de Janeiro e do Norte/Nordeste para a representação de seus interesses junto aos órgãos governamentais. Quanto ao setor privado, a presença marcante ficou por conta da Sopral, facilitada pelo fato de seu presidente ser membro da Assessoria Técnica do CNE. O grupo ouviu ainda, informalmente, outros segmentos do setor privado.

A recomendação básica do documento da CNE, propondo a expansão da produção de álcool nas condições atuais do Programa até 1992, certamente agradou aos produtores.¹⁷ Este resultado favorável deveu-se, contudo, em grande parte, à atuação técnica e politicamente competente dos produtores paulistas, enquanto os do Nordeste e do Rio de Janeiro, se se beneficiaram da proposta da CNE de expansão da produção, tiveram motivos justificados de preocupação pelo encaminhamento das questões da equalização dos custos e do ICM sobre a matéria-prima.

A Petrobrás, pela solução dada ao déficit da conta-álcool, foi também grande vencedora. A sugestão da CNE de modificação da sistemática de aquisição do álcool ao produtor, passando a ser feita ao longo de 12 meses (dobro do tempo anterior), foi em seguida concretizada pelo Decreto n.º 94.541, de 1.º de julho de 1987. Aqui os produtores saíram perdendo, já que a compensação prevista nas recomendações da CNE, via preço ou financiamento do capital de giro para a manutenção dos estoques, não foi ratificada no decreto. Vale observar, contudo, que o déficit da conta-álcool não seria eliminado com estas medidas, deixando margem à continuação de fortes pressões da Petrobrás para a adoção de medidas adicionais (ver adiante).

¹⁴ A CNE, inclusive, achou conveniente resumir suas recomendações em documento de informação ao Plenário n.º 2/19.º da pauta de 9 de junho de 1987.

¹⁵ O intenso clima de disputa que acompanhou os trabalhos do grupo que avaliou o Proálcool é confirmado por seus próprios participantes.

¹⁶ A percepção da CNE como centro de decisão da política energética em geral e também do álcool foi explicitamente identificada em entrevista com representantes da Copersucar em 3 de julho de 1987.

¹⁷ Em entrevista com representantes da Copersucar em 3 de julho de 1987 ficou claro que estes ficaram muito satisfeitos com o documento de avaliação do Proálcool produzido pela CNE, ao qual se referem como "tecnicamente responsável".

A forma como foi produzido o documento de avaliação do Proálcool pela CNE traz de volta a questão dos mecanismos de decisão e modos de representação de interesses privados. Observa-se que, apesar do novo contexto político da Nova República, tais mecanismos continuam basicamente os mesmos. Assim, não só a participação no processo de decisão da política do álcool continua restrita ao chamado "grande capital", como as arenas decisórias continuam sendo mais acessíveis aos atores mais poderosos. Tais arenas decisórias continuam, além do mais, basicamente restritas ao aparelho de Estado. Dessa forma, em que pese a política do álcool ter justificado a criação de uma Subcomissão permanente do álcool, pode-se dizer que o papel do Congresso tem sido irrelevante.

Por outro lado, o documento de avaliação do Proálcool produzido pela CNE não será, provavelmente, definitivo. Os atores perdedores e/ou ausentes certamente pressionarão por ajustes adicionais na política do álcool.

Especialmente importante nestas avaliações e reavaliações do Programa é o conflito Petrobrás *versus* produtores de álcool, expresso em torno do déficit da conta-álcool. Se a coleta de cerca de 80% do álcool produzido junto aos produtores serviu, até meados de 1985, ao controle da empresa estatal sobre o novo combustível líquido através de sua distribuição, a partir daí este controle passou a ter custos excessivamente altos para a empresa. Entre os fatores que concorrem para este fato cita-se o congelamento por cinco meses, em 1985, do preço de venda ao consumidor (aumento acumulado de 147%) em decorrência de medidas antiinflacionárias, enquanto o preço de aquisição ao produtor era determinado independentemente pelo IAA de acordo com os custos de produção (reajustado em 212%). Paralelamente, à medida que o consumo do álcool hidratado crescia, decrescia, na mesma proporção o consumo da mistura álcool anidro-gasolina. O anidro da mistura cobria, até então, o subsídio ao hidratado, isto é, a diferença do preço pago ao produtor e o preço pago pelo consumidor. Em meados de 1985, não só esta diferença aumenta devido ao congelamento do preço ao consumidor referido acima, como a receita gerada pelo anidro diminui pelo decréscimo acentuado do consumo da gasolina.¹⁸ Por outro lado, os excedentes crescentes da gasolina (cerca de 40% do total da produção em 1987) colocados no mercado internacional de derivados tenderão a encontrar seu limite. A gasolina, além do mais, constituía-se na maior fonte de receita líquida na comercialização interna de derivados de petróleo. Utilizada pela Petrobrás para financiar suas atividades de exploração de petróleo e subsidiar o consumo de derivados de relevância social, como a nafta e o GLP, esta receita, por volta de 1985, reduzira-se drasticamente, atingindo duramente a empresa em

¹⁸ Segundo a Comissão Nacional de Energia, "[os] custos que gravam a conta-álcool são: imobilização financeira em estoques, fretes, perdas na armazenagem e transporte, estocagem, tributos (Pasep, Finsocial, Cota de Previdência), subsídio dado à álcoolquímica e o eventual déficit na comercialização do álcool hidratado combustível.

As receitas são constituídas por duas parcelas: diferença entre o preço de venda do álcool hidratado às distribuidoras (igual ao preço de aquisição ao produtor) e o custo médio de estoque (valor histórico) e a diferença entre o preço de venda do álcool anidro às distribuidoras (igual ao da gasolina) e o seu custo médio de estoque (também histórico)" [cf. CNE (1987) e, também, Motta (1986)].

sua capacidade de alcançar os objetivos referidos.¹⁹ As queixas dos produtores na demora da coleta e compra do álcool pela Petrobrás são crescentes neste período, mesmo após a extensão do prazo de aquisição da produção do álcool pela empresa estatal, que passaria a ser feita em duodécimos mensais (Decreto n.º 94.541/87). A empresa, de fato, adotará uma política de retardamento da coleta de álcool e de pagamento aos produtores, bem como de diminuição de seus estoques, pressionando fortemente por mecanismos de política que reduzam a demanda por álcool (por exemplo, a redução do diferencial de preços álcool/gasolina) e, por conseqüência, a pressão da conta-álcool. É bem verdade que a empresa se valerá de outros mecanismos para aliviar o déficit da conta-álcool que não afetam diretamente os produtores, tais como o não recolhimento de certos impostos (como o compulsório sobre a gasolina, até o ano passado) ou a pressão pela elevação dos preços reais dos derivados médios e pesados do petróleo.

Deve-se esperar, portanto, no que se refere às revisões de política do álcool em geral, forte e eficaz atuação da Petrobrás e dos produtores, especialmente paulistas, em defesa de seus (opostos) interesses. Ultimamente, as pressões da empresa estatal para a contenção do Programa, com o respaldo de parte significativa da burocracia governamental, são cada vez mais fortes. Hoje os próprios produtores paulistas já admitem a contenção do Programa em seus níveis atuais (16 bilhões de litros). O IAA, em processo de enfraquecimento cada vez mais acentuado, se apoiará nos produtores nordestinos e fluminenses. Reforçando-se mutuamente, os dois atores não deixarão de marcar presença política importante nas redefinições do Programa. Os fornecedores de cana, sem um apoio institucional explícito atuarão mais fracamente. A continuação e os níveis de contenção do Programa não parecem ser vitais para os fabricantes de destilarias, já que puderam redirecionar grande parte das suas atividades para outras linhas de produção.²⁰ Seus pronunciamentos sobre o Programa são raros. Da mesma forma, embora assumam clara posição em defesa do Proálcool, a indústria automobilística não depende para sua sobrevivência de maior ou menor proporção de carros a álcool na frota nacional. Sendo empresas multinacionais, têm porte econômico para ajustar sua linha de produção ao comportamento do consumidor e às conseqüentes alterações do mercado.²¹

O comportamento do consumidor depende essencialmente dos incentivos e desencorajamentos do governo. Entre eles, o consumidor é especialmente sensível a variações no diferencial do preço álcool/gasolina. A relação de paridade

.....
¹⁹ Cf. Motta (1989, nota 4, p. 2), que calcula em US\$ 1,8 bilhão/ano a perda de receita líquida pela Petrobrás, representando mais de 1/3 dos recursos para investimento exigidos pela empresa.

²⁰ Tanto a Dedini como a Zanini referem-se a algumas dispensas de pessoal em função do decréscimo do ritmo do Proálcool, embora considerem que a nova situação ainda não chegou a afetar significativamente as empresas. A Dedini, por exemplo, redirecionou grande parte das suas atividades para projetos siderúrgicos em consideração antes mesmo do Proálcool, suspensos pelo governo e retomados na fase de revisão do Programa (entrevistas com representantes da Dedini e da Zanini, no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 1988).

²¹ A respeito dos ajustes do Proálcool, a GM do Brasil declarou-se contra uma revisão do Programa por quedas temporárias do preço do petróleo, mas garantiu que as montadoras não sofreriam muito com a sua extinção, "pois a linha de produção dos dois veículos é basicamente a mesma" (cf. *Veja*, de 19 de fevereiro de 1988).

desses preços, estabelecida inicialmente em 65% a favor do álcool, elevou-se substancialmente nos últimos anos, estando atualmente em 75%. Reduz-se assim, drasticamente, a vantagem do carro a álcool, já que este consome em média 20% a mais de combustível por quilômetro rodado que o carro a gasolina. Deve-se contar, portanto, com uma sensível redução da demanda pelo carro a álcool. Contudo, à semelhança do que já ocorreu no passado [cf. Santos (1985, Cap. 9)], não se deve esperar por parte do consumidor ações ativas de protesto, mas sim sua simples retirada do mercado de carros a álcool, ou, para usar uma linguagem hirschmaniana, deve-se esperar que os consumidores protestem pela via do *exit* e não da *voice* [cf. Hirschman (1970)], já que se trata de um ator coletivo com baixíssimos recursos organizacionais. Assim, pode-se arriscar que atingir o limite de 20% para o diferencial de preços álcool/gasolina – quando então deve-se registrar significativo número de conversões de carros a álcool para gasolina – dependerá essencialmente do embate dos outros atores em jogo, especialmente a Petrobrás e os produtores de álcool (e açúcar), estes últimos grandes ganhadores do Proálcool (ver seção anterior).

No que se refere aos trabalhadores rurais canavieiros, não se deve esperar nenhuma ação explícita contra ou a favor das condições de revisão do Programa. Este já foi, com certeza, objeto de preocupação desses trabalhadores, na medida mesma em que expulsava o morador permanente do seu sítio pela expansão dos canaviais. Hoje, contudo, com a diminuição do seu ritmo, o Programa é engolfado por preocupações mais básicas do trabalhador rural, tais como relações de trabalho, salários condignos, melhores condições de vida, reforma agrária.²²

Para finalizar, cabe observar que as avaliações e revisões do Programa, que ainda virão, terão que ser, *a fortiori*, politicamente viáveis. Fica, portanto, a sugestão de se criar, em determinados instantes relevantes, grupos de trabalho que funcionem como câmaras políticas escandinavas, ou seja, um lugar institucionalizado para a expressão das divergências dos interesses dos atores afetados, tanto públicos como privados [cf. Santos (1986)]. Estariam assim representadas tanto as agências burocráticas envolvidas no Programa como representantes dos produtores e fornecedores das regiões produtoras, dos fabricantes de bens de capital, da indústria automobilística e dos sempre excluídos trabalhadores rurais. O objetivo é obter decisões que sejam expressão do conflito negociado, com as quais se comprometerão os participantes. Esta seria uma alternativa política à representação informal, principal forma de comunicação entre o grande capital e a burocracia governamental, que, como se viu, dificulta o acesso à decisão de atores menos poderosos e exclui os chamados grupos desprivilegiados.

.....
²² Esta postura dos trabalhadores rurais com relação ao Proálcool foi confirmada por entrevista com representantes da Contag, no Rio de Janeiro, em 4 de dezembro de 1986. Mesmo trabalhadores da cana adotam essa posição, pelo menos no Norte Fluminense (entrevistas com líderes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campos e do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Açúcar de Campos, no Rio de Janeiro, em 9 de abril de 1987).

BIBLIOGRAFIA

- CENAL/MIC. *Avaliação do Proálcool*. Brasília, mimeo, 1.º Relatório, dez. 1985.
- . *Avaliação do Proálcool*. Brasília, mimeo, 2.º Relatório, abr. 1986.
- CNE. *Avaliação do Programa Nacional do Alcool*. Brasília, mimeo, maio, 1987.
- FERREIRA, Leo da Rocha, e MOTTA, Ronaldo Serôa da. Reavaliação econômica e novos ajustamentos do Proálcool. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 41(1):117-33, jan./mar. 1987.
- FRANCO, Otávio. *Perspectivas do Proálcool no contexto de uma política de combustíveis líquidos*. Brasília, CNE/IPEA/Seplan, mimeo, jun. 1987a.
- . *Nota sobre as recomendações da CNE contidas na informação ao plenário n.º 2/19.º da pauta de 09/06/1987, sobre avaliação do Proálcool e recomendações para os próximos anos*. Mimeo, jun. 1987b.
- HIRSCHMAN, Albert. *Development projects observed*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1967.
- . *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.
- MOTTA, Ronaldo Serôa da. *Perspectivas do Proálcool*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989, a sair.
- O'DONNELL, Guillermo. Corporatism and the question of the state. In: MALLOY, J. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Alcohol as fuel in Brazil: an alternative energy policy and politics*. Tese de Doutorado, MIT/Departamento de Ciência Política, 1985.
- . Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil autoritário pós-64. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 30(1):73-94, 1987.
- SANTOS, Wanderley G. Corcunda impotente. *Folha de S. Paulo*, 1.º jun. 1986.
- SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? In: PIKE, F. B., e STRITCH, T., orgs. *The new corporatism*. Notre Dame e Londres, University of Notre Dame Press, 1974.
- WILDAVSKY, Aaron. The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, system analysis and program budgeting. *Public Administration Review*, XXVI:292-310, dez. 1966.