

As Reformas Liberais da Década de 90: as Políticas da “Terceira Via” e o Novo Ambiente Institucional no Setor Sucroalcooleiro Brasileiro

Autoria: Daniel Leite Mesquita, Elias Rodrigues de Oliveira

Resumo: O Estado brasileiro foi o principal incentivador PRÓALCOOL do até a crise de abastecimento na década de 80 e a desregulamentação do mercado na década de 90. Os anos 1990 foram importantes para o setor sucroalcooleiro, que passou por um processo de desregulamentação, caracterizado por uma redução da intervenção Estatal e liberalização dos mercados, tanto do álcool quanto do açúcar. Nesse sentido, resgatando a perspectiva das reformas implantadas pelo Estado Brasileiro na década de 90, pretendeu-se nesse artigo utilizar o setor sucroalcooleiro como caráter ilustrativo dessas mudanças, retomando as perspectivas teóricas sobre as políticas de “Terceira Via” e a chamada “nova administração pública”. Observou-se que houve conflito de interesses no setor; e na percepção governamental verificou-se a incapacidade de compreensão da existência de diversos agentes no complexo sucroalcooleiro. Com a presença da esfera pública e o papel difuso das agências reguladoras no setor, o mercado, pós-reformas, não pode ser considerado totalmente livre.

1. Introdução

A produção de álcool combustível no Brasil ganhou relevância especialmente após a década de 70 com a criação pelo Governo Federal, do Programa Nacional do Álcool - PRÓALCOOL para o enfrentamento das crises do petróleo em 1973 e 1979.

Nesse sentido, o Estado brasileiro foi o principal incentivador do programa até a crise de abastecimento na década de 80 e a desregulamentação do mercado na década de 90. Os anos 1990 foram importantes para o setor sucroalcooleiro, que passou por um processo de desregulamentação, caracterizado por uma redução da intervenção Estatal e liberalização dos mercados, tanto do álcool quanto do açúcar.

Para o setor sucroalcooleiro, o primeiro ato que simbolizou essa postura ocorreu em 1990, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA). Isto significou a eliminação do monopólio Estatal na exportação de açúcar e álcool em que o governo regulava o preço e as quantidades a serem exportadas. Os respectivos produtos do setor tiveram seus preços “liberados” neste período: açúcar em 1990, álcool anidro em 1997, cana em 1998, e álcool hidratado em 1999 (Marjotta Maistro, 2002). Essa mudança ocorreu, segundo a autora, também no setor de combustíveis:

“Em 1996, os preços da gasolina automotiva ao consumidor foram liberados, continuando sob controle os preços de realização (remuneração da Petrobrás), de faturamento de gasolina A na refinaria (o preço de vendas às distribuidoras) e os preços do óleo diesel na bomba. No entanto, a partir de 2002, todos os preços deixaram de ser controlados pelo governo” (Marjotta Maistro, 2002: 2).

O referido contexto acabou levando à criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) em 1997, além de outros órgãos, diante da necessidade de reorganização do setor de petróleo, gás e álcool, a partir da desregulamentação ocorrida no final dos anos 90.

A transição da lógica do Estado brasileiro, ocorrida nos anos 90, em direção à abertura econômica e reformas “pró-mercado”, não pode ser confundida unicamente com a substituição econômica do próprio Estado no seu âmbito interventor. Em alguns países, as reformas liberalizantes implantadas tiveram essa forte característica. No caso do Brasil, embora tenha ocorrido redução da capacidade de investimento Estatal em alguns setores, houve notadamente uma reconfiguração do ambiente institucional a partir das reformas executadas pelos Governos (Diniz & Boschi, 2004).

Nesse sentido, resgatando a perspectiva das reformas implantadas pelo Estado brasileiro na década de 90, segundo Paes de Paula (2005), pretende-se nesse artigo, utilizar o setor sucroalcooleiro como caráter ilustrativo dessas mudanças, retomando também as teorias sobre o papel do Estado na economia e as políticas de “Terceira Via” apresentadas por Giddens (1999), numa tentativa de caracterizar o setor sucroalcooleiro pós-reformas liberais.

2. O papel do Estado na atividade econômica

Caracterizar o Estado no que diz respeito a sua atuação econômica tem sido objeto de muitas controvérsias, na medida em que há o debate entre uma participação mais direta e interventora do Estado e a ideologia “liberal”, em que o Estado assume uma função reguladora da atividade econômica. Nesse sentido, esse tópico procura rever alguns elementos desse debate.

Após a década de 30 ocorre a ascensão do intervencionismo estatal com as idéias de John Maynard Keynes. Segundo Bresser-Pereira (1989), esse é o “grande momento da macroeconomia Keynesiana” marcado por prosperidade nas duas décadas seguintes na economia americana.

As idéias Keynesianas, aplicadas nos Estados Unidos, ganharam relevância não somente no contexto norte-americano, mas também na Europa. De acordo com Paes de Paula (2005), com o advento do crescimento capitalista, crises passam a assolar o cenário mundial acarretando no grande *crash* de 1929. Em virtude de tal acontecimento, a política não-intervencionista passa a ser questionada e repensada em muitos países que a adotavam.

Diante disto, emerge a doutrina keynesiana com o propósito de ampliar a intervenção estatal e os gastos governamentais a fim de estimular o crescimento econômico. Surge então o “Estado do Bem Estar Social” (*Welfare State*) que perdurou na Europa, do Pós 2ª Guerra até a década de 80 (Paes de Paula, 2005).

Contudo, as crises do petróleo na década de 70, agravadas pela situação fiscal dos Estados-Nacionais evidenciaram que o modelo de Estado intervencionista não era mais capaz por si só, de suprir as demandas sociais, de atender o ritmo das inovações tecnológicas emergentes, o que por consequência, afetou a capacidade de condução da atividade econômica pelo Estado, e a retomada das perspectivas chamadas neoliberais.

De acordo com Evans (1998),

“As burocracias governamentais foram consideradas estranguladoras do espírito empreendedor”. (...) “A doutrina ideológica que se tornou popularmente conhecida como ‘neoliberalismo’ misturou-se a uma série de políticas elaboradas para dar plena autonomia às forças do mercado”.

Sobre esta perspectiva Giddens (1999:22) afirma que:

“Do Estado, em particular o Welfare State, diz-se ser destrutivo para a ordem civil, mas os mercados não o são, porque prosperam a partir da iniciativa individual. Como a ordem civil, se deixados por si mesmo, os mercados vão fornecer o maior bem para a sociedade. Os mercados são ‘máquinas de moto-perpétuo’ exigindo apenas uma estrutura legal e não interferência do governo para proporcionar crescimento ininterrupto”.

A partir da década de 80, iniciou-se então um processo global de reformas dos Estados, que teve seu ápice no Reino Unido com o governo de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan. Tais reformas buscaram “redesenhar” o Estado, “orientá-lo para o mercado”, e redefinir seu papel na atividade econômica das nações.

Esse processo, que será visto adiante, influenciou o mundo, e inclusive o Brasil na década de 90.

As reformas na América Latina tiveram como pressuposto a busca de soluções para a “crise fiscal do Estado”, seguindo a abordagem do “consenso de Washington”. De acordo com Bresser-Pereira (1991), as causas da crise latino-americana se expressavam no excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, excesso de regulação e de empresas estatais ineficientes; e no populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais, tanto do setor privado quanto do setor público.

3. As Reformas liberais e a nova Administração Pública

Margaret Thatcher foi um símbolo britânico da política neoliberal. Na era Thatcher foram adotadas medidas com o objetivo de reduzir o papel do Estado na área econômica e social, transferindo serviços para o setor privado e cedendo espaço para as organizações de terceiro setor auxiliarem no provimento de necessidades da sociedade civil.

Na esfera americana o rompimento com o keynesianismo se deu mais precisamente a partir do mandato de Ronald Reagan. Semelhantemente ao Reino Unido, o neoliberalismo também foi disseminado por meio da ação dos *think tanks* (Paes de Paula, 2005).

Paralelamente a estes acontecimentos, a autora aponta a proliferação dos “modismos gerenciais”, tais como administração participativa, administração da qualidade total, reengenharia (*downsizing*, terceirização, automação, informatização). Modelos gerenciais praticados pelos orientais passam a ditar as regras do mercado global em virtude do padrão de qualidade que passa a ser requerido na administração pública (Paes de Paula, 2005).

Dado à disseminação dos “modismos gerenciais”, cresce, mais precisamente no governo de Margaret Thatcher, a cultura empreendedora. Da mesma forma, emerge o movimento gerencialista nos Estados Unidos. Ambos movimentos assumem destacada importância para o fortalecimento do neoliberalismo e consolidação de uma nova administração pública.

Nesse sentido, a edificação de uma nova administração pública trouxe, no seu bojo, a transferência de práticas do setor privado para o público o que caracteriza a Administração Pública Gerencial (Paes de Paula, 2005). De acordo com Berman (1998), a utilização de medidas de desempenho está se tornando comum em organizações públicas e não-lucrativas. Esses instrumentos são utilizados na gestão pública principalmente para a melhoria do desempenho, prestação de contas e a responsabilidade dos gestores de organizações públicas e não lucrativas.

Diante dessa nova cultura gerencial, movimentos como “reinventando o governo” buscavam a inserção de princípios para essa nova lógica. Paes de Paula (2005) afirma que existem dez princípios desse pensamento, entre eles considera-se para análise desse artigo o seguinte:

“Governo orientado para o mercado induzindo mudanças através do mercado - os programas governamentais apresentam uma série de defeitos quando comparados com os similares oferecidos pelo mercado e poderiam ser mais bem sucedidos se fossem oferecidos por ele” (Paes de Paula, 2005:63).

Nesse contexto o próximo tópico do artigo procura delinear sinteticamente as concepções da “Terceira Via” apresentadas por Giddens (1999), para a Administração Pública e sua influência nas reformas liberais no Brasil, na década de 90. A partir daí, busca-se fazer um breve perfil econômico dessas reformas e, por fim, ilustrá-las no setor sucroalcooleiro.

4. A “Terceira Via”

A Terceira Via, cujo tema central é: “*Não há direitos sem responsabilidades*”, foi encampada pelo sociólogo inglês Anthony Giddens; e sua discussão inicia-se a partir do lançamento da sua obra com o mesmo título. Essa perspectiva teórica é fruto das incertezas do autor, quanto ao futuro das idéias e propostas de ação política para se alcançar mudanças na vida socioeconômica das nações e cidadãos. A análise parte de uma reflexão sobre aspectos dos dois modelos econômicos que dividiram o mundo no período pós-guerra: a proposta socialista adotada pela antiga União Soviética, e por países do Leste europeu, e a perspectiva capitalista liderada pelos Estados Unidos no bloco Ocidental.

Essa incerteza é evidente logo no início da obra quando Giddens (1999) afirma:

“As razões para o debate são suficientemente óbvias-a dissolução do consenso do Welfare, que dominou os países industrializados até a década de 70, o descrédito final do Marxismo e as mudanças muito profundas econômicas e tecnológicas que contribuíram para que tudo isso ocorresse” (Giddens, 1999:7).

O autor conclama esse novo debate dizendo que, pelo fato de não se questionar de forma veemente as idéias e posturas da “velha esquerda” ou da antiga social-democracia, desconsideraram-se valores socialistas (como igualdade de direitos, oportunidades), que podem ser incorporados à economia de mercado. Promovendo uma nova social-democracia ou uma “Terceira Via”, ele incorpora em sua ideologia, características tanto capitalistas quanto socialistas e procura uma forma ampla de analisar as perspectivas socioeconômicas das nações do futuro. Para ele, portanto, nem o liberalismo thatcheriano, e nem o comunismo soviético são capazes, por si mesmos, de gerar prosperidade e de responder às demandas tecnológicas e sociais do futuro (Giddens, 1999).

“A expressão Terceira Via não tem nenhum significado especial em e por si mesma (...). Faço uso dela aqui para me referir à renovação social-democrática - a versão atual do esforço que os social-democratas tiveram de empreender periodicamente e com muita freqüência ao longo do século passado para repensar a política” (Giddens, 1999:7).

Na Terceira Via, proposta por Giddens, discute-se amplamente os aspectos ligados à globalização dos mercados e, além de uma descrição deste fenômeno, são apontadas suas atuais implicações e o papel do Estado nesse contexto. Esse é um ponto importante porque visa trazer à tona a análise desses aspectos, e de como essas idéias influenciaram a gestão pública brasileira na década de 90 - com a chegada ao poder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) -, no mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A globalização é apontada por Giddens (1999), na Terceira Via, como um elemento de fundamental importância para a compreensão dos fenômenos atuais e dos desafios futuros. Impulsionada pela revolução tecnológica das comunicações, a globalização se faz presente principalmente nos mercados financeiros.

Segundo Souza (2007), dentre as principais mudanças trazidas pelo processo de globalização, destacam-se as seguintes: a) fim do antagonismo entre socialismo e capitalismo com o fim da guerra fria; b) valorização da democracia em nível mundial; c) desenvolvimento de uma rede de comunicação instantânea que possibilita maior acesso às informações e aos centros decisórios; d) uma nova revolução tecnológica em segmentos estratégicos como a eletroeletrônica, informática, biotecnologia, engenharia genética, robótica e outros; e)

processo de globalização que internacionaliza a produção e o consumo; e f) o neoliberalismo que produz uma nova ordem institucional marcada pela liberalização da economia e acirramento das disputas comerciais.

Nesse contexto de mudanças, a globalização deve ser entendida como uma complexa variedade de processos, movidos por uma mistura de influências políticas e econômicas. Desta forma, a terceira via procura promover uma maior integração global, levando em conta as dificuldades e os problemas envolvidos; e considerando que cada vez mais as políticas nacionais devem se tornar integradas com as perspectivas globais (Giddens 2001).

Com relação ao papel do Estado na Terceira Via, Giddens lista vários elementos, sendo que para esse artigo algumas características se destacam (Giddens 1999):

- Prover meios para a representação dos diversos interesses.
- Oferecer um fórum para a conciliação das reivindicações concorrentes desses interesses.
- Regular mercado no interesse público e fomentar a competição de mercado onde há ameaça de monopólio.

O surgimento da Terceira Via, conforme Giddens (2001) mereceu uma série de críticas, entre elas destacam-se:

- A política da Terceira Via, não consegue se posicionar claramente, e tende a se aproximar do conservadorismo. Por definição, os autores da Terceira Via se consideram de Centro-Esquerda, mas caminham mais para a Direita;
- A Terceira Via aceita a globalização, espinha dorsal do neoliberalismo, mas não consegue mostrar caminhos de redução das desigualdades de renda, riqueza e poder.
- A Terceira Via não tem uma política clara e coerente, ao contrário da social-democracia tradicional (intervenção do estado no mercado, no gerenciamento da demanda e no pleno emprego) e dos neoliberais (privatização e desregulamentação dos mercados).

Nesse contexto, no próximo tópico procura-se fazer um histórico das Reformas liberais no Brasil.

5. As Reformas liberais no Brasil: a década de 90

O partido da social democracia brasileira (PSDB) empreendeu esforços durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) visando à implantação de uma política direcionada à nova administração pública.

Na tentativa de garantir mais estabilidade econômica e demonstrar que o nacional desenvolvimentismo não fazia mais sentido, consolida-se a aliança social-liberal, constituída pelo PSDB e o então PFL (partido da frente liberal, atual partido Democratas). Esta aliança buscou incorporar políticas de Terceira Via, que combinam regulação estatal com a lógica de livre mercado.

Observa-se que a aliança social-liberal busca seguir os princípios adotados pelo desenvolvimento dependente e associado. Segundo Paes de Paula (2005), inaugurava-se naquele momento, a “novíssima dependência”, que significava que o desenvolvimento do país estaria relacionado à abertura econômica para as economias desenvolvidas, a partir da integração entre mercados globalizados.

Diante de todo esse contexto, é adotada no Brasil a “reforma do Estado” alinhada com as políticas instauradas no Reino Unido e nos Estados Unidos, conhecida como a nova

administração pública. Esta enfatiza a eficiência nos processos, por meio da implantação de ferramentas do setor privado (Paes de Paula, 2005).

Assim como ocorreu no âmbito internacional, a reforma do Estado propunha a redução dos gastos públicos, por meio das privatizações e terceirizações. O intuito deste movimento, segundo a autora, era “tornar o Estado mais ‘administrável’ pelos burocratas” (Paes de Paula, 2005).

Um aspecto motivador da reforma do Estado refere-se à crise do nacional-desenvolvimentismo nos anos de 1945 a 1964. De acordo com Paes de Paula (2005), a política nacional desenvolvimentista defendia o desenvolvimento industrial e a substituição das importações, como alternativa para o crescimento do país. No entanto, isso não ocorreu na dimensão esperada, ocasionando em consequência uma crise que permitiu a ascensão do desenvolvimento dependente associado. Este modelo defende o crescimento nacional atrelado às empresas e ao setor financeiro internacionais, o que poderia garantir um impulso na economia brasileira.

A reforma do Estado no Brasil caracterizou-se por processos de privatização e abertura comerciais. Conforme Diniz & Boschi (2004), no período de 1992 a 2000, ocorreram no país 2.344 fusões e aquisições no setor industrial como um todo. Até 1993, 158 empresas deste setor se fundiram ou passaram por processos de aquisição. No período de estabilização econômica (1994-1997), este número atingiu a marca de 1.098 empresas. Por fim, de 1997 a 2000, com a intensificação das privatizações, atingiu-se a cifra de 1.408 fusões e aquisições no setor industrial. Em 1998, a participação do capital estrangeiro nesses processos, chegou próximo a 80%, capital este relacionado, diretamente, à privatização de estatais.

Os processos de privatização e abertura comerciais, ocorridos durante a década de 90, foram relevantes não apenas no âmbito econômico, no que diz respeito a seus impactos sobre a economia nacional. Mas, sobretudo, no contexto político, com a reconfiguração e surgimento de novos atores institucionais e sua organização (Diniz & Boschi, 2004).

6. O Setor Sucroalcooleiro e a nova ordem Institucional: a perspectiva Liberal

A Produção de álcool no Brasil começou a ganhar destaque com a criação do PRÓALCOOL em 1975. Segundo Piacente (2006), o programa objetivava expandir a produção do álcool como matéria prima para indústria química e como combustível adicionado à gasolina. Inicialmente, buscava-se estimular a produção de álcool com a criação e expansão de novas usinas, e o Estado brasileiro desempenhou um papel fundamental no fomento à produção, facilitando investimentos, garantindo preços competitivos, e reservas de mercado para o produto.

O Estado brasileiro foi o principal incentivador do programa até a crise de abastecimento na década de 80 e a desregulamentação na década de 90. Os anos 1990 foram importantes para o setor sucroalcooleiro, que passou por um processo de desregulamentação, caracterizado por uma redução da intervenção estatal e liberalização dos mercados tanto do álcool quanto do açúcar.

O primeiro ato que simbolizou essa mudança, no setor sucroalcooleiro, ocorreu em 1990, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Isto significou a eliminação do monopólio estatal na exportação de açúcar e álcool em que o governo regulava o preço e as quantidades a serem exportadas.

Como resultados dessas medidas liberalizantes, os anos 80 representaram um ponto importante para o PRÓALCOOL. Isso ocorreu porque após o 2º choque do petróleo em 1979, o governo reorientou o programa para a produção de carros movidos exclusivamente a álcool hidratado. Logo, o álcool não seria utilizado somente como combustível adicionado à gasolina (álcool anidro).

Com o aumento do consumo desse combustível e a queda de investimentos públicos e alterações favoráveis no preço do açúcar, a produção não foi suficiente para atender à demanda, o que provocou a falta de álcool nos postos. De acordo com Lanzzotti (2000:15):

“este desequilíbrio entre a oferta e demanda de álcool combustível fez com que fosse necessária a importação do produto, ocasionando desconfiança no abastecimento do álcool e o aumento do seu preço em relação ao da gasolina, afetando a dinâmica de produção da indústria automobilística e o consumidor de carros a álcool”.

Nos anos 90, com o processo das reformas liberais em curso, o setor sucroalcooleiro passou por transformações, tanto nos aspectos comerciais na regulação de quantidades exportadas, quanto institucionais, através da criação de órgãos reguladores (Souza, 2006; Moraes, 1999).

É importante ressaltar que tais reformas liberalizantes buscavam simultaneamente a redefinição de atuação do Estado e a promoção da competição entre as organizações, o que, conseqüentemente, acarretaria em um aumento da inserção das mesmas, num contexto global.

No caso do complexo sucroalcooleiro, “o contexto liberal” se fez presente por questões fiscais do Estado e por distorções de mercado. Tais elementos, conforme Baccarin (2005:175) seriam,

“(...) as dificuldades de se manter um programa ambicioso como o Proálcool, diante de um mercado de petróleo que registrava preços relativamente baixos e diante da ‘sobra’ de gasolina, exportada a preços aviltados pela Petrobrás”.

Nesse sentido, dois espaços institucionais são criados para decisões no setor sucroalcooleiro são eles: o CIMA (Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool) e na Agência Nacional de Petróleo (ANP). No caso do complexo de combustíveis (gás natural, álcool e petróleo), a referência em termos de elemento regulador, se deu com a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) em 1997, como um elemento direcionador de políticas institucionais (Baccarin, 2005).

6.1 As Agências Reguladoras: Agência Nacional de Petróleo (ANP)

No âmbito da gestão pública as reformas da década de 90, trouxeram à tona a figura das Agências Reguladoras. Segundo Souza (2007), elas foram criadas no final da década de 90 encarregadas de regular e fiscalizar os agentes privados que atuam no setor público de infra-estrutura, entre elas: a Agência Nacional de energia elétrica (ANEEL), e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

A criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) representou, portanto um elemento de fundamental importância na nova ordem institucional e no mercado de combustíveis. A idéia fundamental foi de redefinir a atuação do Estado no setor, conforme as atribuições descritas abaixo:

Art. 1º. A fiscalização das atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será

realizada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;

II - produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do biodiesel;

III - comercialização, distribuição, revenda e controle de qualidade de álcool etílico combustível.

§ 2º. A fiscalização abrange, também, a construção e operação de instalações e equipamentos relativos ao exercício das atividades referidas no parágrafo anterior.

Art. 2º. Os infratores das disposições desta Lei e demais normas pertinentes ao exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ficarão sujeitos às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil e penal cabíveis:

I - multa;

II - apreensão de bens e produtos;

III - perdimento de produtos apreendidos;

IV - cancelamento do registro do produto junto à ANP;

V - suspensão de fornecimento de produtos;

VI - suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação;

VII - cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação;

VIII - revogação de autorização para o exercício de atividade.

No caso da ANP, observa-se que ela tem como prerrogativa a fiscalização de uma atividade econômica em benefício da sociedade, e não de um serviço público, como é o caso da ANEEL ou ANATEL. A ANP surgiu como elemento regulador, a partir da “quebra” de monopólio no setor de petróleo na década de 90. Contudo, existiram distorções que comprometeram a atuação da Agência, que deve, em sua essência, ter como características autonomia política e técnica. Conforme Peci & Cavalcanti (2000), no modelo regulatório, deve haver a equidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse de regulação são eles: o governo, as concessionárias, e os usuários de serviços públicos.

Segundo Rego (2002), a ANP é membro da Administração Pública Indireta, devendo subordinar-se às políticas setoriais formuladas pela Presidência da República, pelo Ministério das Minas e Energia e pelo Conselho Nacional de Política Energética. Logo, desde sua criação, percebeu-se que as questões de autonomia do órgão permaneceram relevantes. Conforme Peci (1999), a lei que regulamentou a flexibilização do monopólio estatal e criou a ANP estabelece que a Petrobrás tem direito líquido e certo sobre as áreas onde ela já explora petróleo; e a estatal pode também se candidatar a outras áreas, em muitas das quais ela já iniciou trabalhos de pesquisa.

6.2 Os conflitos e o papel do governo no novo complexo sucroalcooleiro

Segundo Diniz & Boschi (2004), a ordem econômica pós-reformas liberais trouxe uma complexidade e dinamicidade maior às organizações empresariais que, via competição e profissionalização, obtiveram capacidade de adaptação à nova ordem vigente e maiores condições de atingir seus interesses.

Nesse sentido, outros órgãos foram criados após a desregulamentação do setor sucroalcooleiro, entre eles o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool - CIMA; a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo; a Câmara Paulista do Setor; a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool - CEPAAAL; e a Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira - Sucroalco (Marjotta Maistro, 2002).

A presença de novas entidades para reorganizar o setor, não foi isenta de conflitos, na medida em que não se pôde chegar a um consenso em torno das medidas liberais e a adoção de políticas que favorecessem o complexo sucroalcooleiro, ocorrendo divergências entre a diretriz governamental e a adoção de políticas compensatórias para o setor (Baccarin, 2005).

A tensão que se manifestou nesse período era evidente diante das incertezas de um “mercado livre”, em oposição ao regime centralizado pelo Estado, em que havia a garantia de preços controlados pelo governo. Houve, no final da década de 90, pressões políticas e manifestações de órgãos do complexo sucroalcooleiro para protestar contra a falta de apoio Estatal ao setor. Nesse sentido, Barros & Moraes (2002) exemplificam algumas dessas manifestações de protesto:

“O “Pró-Cana”, na cidade de Piracicaba (SP); manifestações em Araraquara (SP); fechamento de quatro rodovias da Alta Paulista; o “Grito contra o Desemprego e pela Produção” em Ribeirão Preto (SP); distribuição de 20.000 litros de álcool das destilarias da Alta Noroeste em Araçatuba (SP); e protestos nas cidades de Jaú (SP) e Valparaíso (SP)”.

Observou-se então, a partir da análise apresentada que houve conflito de interesses, e na percepção governamental verificou-se a incapacidade de compreensão de diversos agentes no complexo sucroalcooleiro. Esses problemas de mercado surgem em diferentes formas conforme Sen (2000:169):

“Os problemas (do mecanismo de mercado) que surgem se originam de outras fontes – não da existência do mercado em si – e incluem-se considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades”.

Considera-se como caracterização final de todo esse novo contexto sucroalcooleiro pós-reformas, que mesmo com a criação de entidades e categorias profissionais para reorganização do setor, o ponto principal desse novo ambiente foi a indefinição quanto ao órgão responsável pela regulamentação do setor o que trouxe lentidão na elaboração de novas políticas e regras para o setor (Ramos & Souza, 2005).

Retomando ao ponto central de análise do artigo, pode-se considerar a partir dos elementos apontados, que a nova caracterização do setor sucroalcooleiro “voltado para o mercado”, não conseguiu estabelecer a conexão ideológica com as políticas da Terceira Via de integração maior entre Estado e mercado, acarretando na falta de coesão entre esses elementos no setor sucroalcooleiro.

Nesse sentido, as denominadas “políticas da Terceira Via” adotadas no âmbito governamental para o referido setor, refletiram predominantemente as características liberalizantes de mercado. Contudo, as críticas à perspectiva “neoliberal” estão evidenciadas

pelo próprio Giddens (2001), quando o autor ressalta que os mecanismos de mercado, devem estar ancorados em uma “ética pública” expressa pelos meios legais.

Paes de Paula (2005) afirma que, guardadas as devidas proporções, a Terceira Via preserva as premissas econômicas e morais do neoliberalismo, ao identificar o pensamento conservador com a nova direita e o livre mercado com a transformação. Para a autora, a Terceira Via mantém o eixo liberal e tenta sofisticar o discurso do livre mercado adaptando ao ideário da globalização.

7. Considerações finais

A análise do ambiente institucional, a partir da desregulamentação ocorrida no final dos anos 90, considera que o setor sucroalcooleiro buscou se reorganizar para atender às necessidades do mercado e adquirir competitividade. O referido contexto acabou levando as organizações em busca de técnicas de produção mais eficientes, o estímulo a gestão privada, e a reunião das empresas em associações, como, por exemplo, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar-UNICA criada em 1997.

Comparando-se a desregulamentação ocorrida no setor, com algumas das diretrizes apontadas pela política da Terceira Via, entre elas - prover meios para a representação dos diversos interesses; oferecer um fórum para a conciliação das reivindicações concorrentes desses interesses; regular mercado no interesse público; e fomentar a competição de mercado onde há ameaça de monopólio -, observou-se que, no caso do setor sucroalcooleiro brasileiro, houve conflito de interesses, falta de consenso na liberalização do mercado e desarticulação das ações governamentais. Isso indica uma desconexão prática com as políticas da Terceira Via de integração maior entre Estado e mercado.

Considera-se ainda que embora tenha ocorrido uma “conexão ideológica” com a criação de entidades e categorias profissionais para reorganização do setor, o foco das políticas foi na “liberalização do mercado”, sem regulação efetiva do Estado. Além disso, a atuação difusa do governo por meio dos conselhos criados e a falta de coordenação e consenso obtidos podem caracterizar a reforma do setor sucroalcooleiro como incompleta.

8. Referencias bibliográficas

BRASIL - Agência Nacional do Petróleo ANP: disponível em :<www.anp.gov.br> acesso em 25 de outubro de 2007.

BACCARIN, J G. A desregulamentação e o desempenho do complexo sucroalcooleiro no Brasil .: Tese de doutorado **Programa De Pós-Graduação Em Engenharia De Produção Universidade Federal de São Carlos**. São Carlos 2005. 287 p.

BARROS, G. S. de C & MORAES, M.A.F.D. de A desregulamentação do setor sucroalcooleiro **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 2 (86), abril-junho/2002.

BERMAN, E. M. **Performance and productivity in public and nonprofit organizations**. New York: M. E. Sharpe, 1998. 226p

BRESSER-PEREIRA, L.C. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, vol. 9. N.º 3, julho-setembro 1989.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A Crise Da América Latina: Consenso De Washington Ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol 21 N° 1, abril 1991.

- DINIZ, E; BOSCHI, R.R. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ 2004. 241p.
- EVANS, P.B. Análise do Estado No Mundo Neoliberal: Uma Abordagem Institucional Comparativa. **Revista de Economia Contemporânea** N° 4. jul. – dez. 1998.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via e seus Críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 190p
- GIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 171p.
- LANZOTTI, C. R. Uma análise energética de tendências do setor sucroalcooleiro. - **Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica**. 2000. 106p
- MARJOTTA-MAISTRO, M C. Ajustes nos mercados de álcool e gasolina no processo de desregulamentação . - Tese de Doutorado-**Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz**. ESALQ Piracicaba, 2002. 180 p.
- MORAES, M. A. F. D. A Desregulamentação do Setor Sucroalcooleiro Brasileiro. Piracicaba, 1999. Tese de Doutorado em Ciências, Economia Aplicada - **Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo**. Piracicaba, 1999. 291 p
- PAES DE PAULA, A P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005 180p.
- PECI, A **Novo Marco Regulatório Para O Brasil Da Pós-Privatização: O Papel Das Agências Reguladoras Em Questão** IN. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO-23° ENANPAD, 1999, Foz do Iguaçu PR ANAIS..., Foz do Iguaçu / PR 1999. (CD-ROM).
- PECI, A ; CAVALCANTI, B. S . Reflexões Sobre A Autonomia Do Órgão Regulador: Análise Das Agências Reguladoras Estaduais. **Revista de Administração Pública**. -RAP v.5 2000.
- PIACENTE, E. A. Perspectivas do Brasil no mercado internacional de etanol Dissertação (mestrado) - **Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica** 2006. 189p.
- RAMOS, D. A. R. & SOUZA, J. G. de. As transformações do Setor Sucroalcooleiro e seus impactos na composição orgânica do capital: Uma análise do setor no município de Sertãozinho – SP. **VI Semana De Geografia: A Geografia e os paradigmas do século XXI 16 a 20 de maio de 2005. Faculdade de Ciências e Tecnologia –Unesp**. Disponível em: <http://www2.prudente.unesp.br/eventos/semana_geo/dulcineiarissattiramos.pdf>. Acesso em 5 de abril de 2008.
- REGO, A. L. C. Aspectos Institucionais do Modelo Regulatório Para E&P de Petróleo no Brasil. Monografia de Bacharelado- **Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ Instituto De Economia** 2002. 89p
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.409p.
- SOUZA, R.R de. Panorama, Oportunidades e Desafios Para O Mercado Mundial de Álcool Automotivo -Dissertação de Mestrado - **Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ**. 2006. 129 p.
- SOUZA, A.R.de **Os Mecanismos Políticos Utilizados na Gestão da ANEEL e ANATEL: Os Atores e a Arena Regulatória Brasileira** IN. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO

NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO-31º
ENANPAD, 2007, RIO DE JANEIRO ANAIS..., RIO DE JANEIRO 2007. (CD-ROM).

SOUZA C.A. da S **As Agências Reguladoras no Contexto da Reforma do Estado no Brasil.** IN. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO-31º ENANPAD, 2007, RIO DE JANEIRO ANAIS..., RIO DE JANEIRO 2007. (CD-ROM).