# *O dominó da* credibilidade

*Uma câmara setorial é uma forma de governo e setor privado atuarem juntos num programa nacional*

LUIZ CARLOS CORRÊA CARVALHO

Elogiada por muitos e criticada por outros, a estratégia de fazer toda a cadeia produtiva discutir pontos comuns tem sido uma proposta de ação em países desenvolvidos e em desenvolvimento, quando se trata de definir políticas públicas e situar o posicionamento do governo. Em várias reuniões nacionais e internacionais sobre o tema energia, tem ficado clara a importância de que todos os atores possam formular os interesses e as dúvidas dos vários setores envolvidos. Entre o que os *stakeholders* (agentes setoriais) desejam e o que interessa aos *shareholders* (acionistas de cada empresa envolvida), há um espaço de conflitos que, desconsiderados, surgem na mídia como problemas graves e acabam gerando indecisões no governo, falta de confiança entre os agentes e reduzindo a credibilidade dos setores envolvidos com o consumidor.

**Mundo: fases do uso do álcool**

| Países | Uso do álcool | Fase do uso do álcool |
|---|---|---|
| Argentina | Já teve; estuda | Debates no Mercosul |
| Brasil | Intenso | Gasohol (lei); carros a álcool (*fuel cell*) |
| Colômbia | A iniciar | Gasohol (lei) |
| México | Estados (2) | Gasohol |
| EUA | Intenso | Gasohol; carros flexíveis; *fuel cell* |
| Canadá | Expande | Gasohol; carros flexíveis |
| França | Limitado (ETBE) | Gasohol |
| Suécia | Intenso | Gasohol |
| Espanha | Limitado | Gasohol |
| Holanda | Limitado | Gasohol |
| Alemanha | Investimentos | Gasohol; *fuel cell* |
| Tailândia | Expande | Gasohol; diesohol |
| Índia | Inicia | Gasohol |
| China | Expande | Gasohol |
| Indonésia | Estuda | Gasohol |
| Austrália | Estuda | Gasohol |

É claro que a lógica estrutural de trazer todos os atores interessados à mesa tem o mérito de reuni-los em torno dos objetivos que os unem e, mesmo no caso de interesses diversos, discuti-los para o entendimento dos pontos de vista de cada setor. Sob esse sistema de trabalho, surgiu então na Câmara Paulista Sucroalcooleira a proposta "Renovação da frota brasileira", orientada para metas como redução da poluição atmosférica, com a retirada da frota, de forma planejada e remunerada, de veículos muito velhos; financiamento para veículos novos e geração de empregos que o modelo de ação proporcionaria. No balanço das reuniões, ficou claro que se tratava de um modelo de participação do governo com incentivos – mas também que um grande número de veículos prontos permanecia nos pátios à espera de compradores, sem que se percebesse um empenho de retomada imediata. Também sob o foco ambiental e de geração de empregos, verificou-se que o carro movido a álcool se enquadrava nas características definidas e desejadas pelo programa... mas não era do interesse de todas as montadoras. Constatou-se ainda que as expectativas de crescimento da economia levariam à venda daqueles estoques sem necessidade do programa – ação de um ou outro ministério, coordenada pelo ministro Tápias, num momento específico em que não havia definição clara de interesses. O fato é que o programa não saiu e os veículos *desencalharam*.

O exemplo citado – obviamente há muitos outros – serve de parâmetro para a importância de se colocarem todos os agentes juntos para que a política pública desenhada e implementada corresponda aos desejos da grande maioria. Às vezes, nada fazer é uma decisão a ser tomada.

A cadeia setorial de açúcar e álcool tem características diferenciadas. É longa – dos produtores de insumos

Faltar álcool nos postos de abastecimento.

O Brasil como importante fornecedor confiável de álcool para o mundo.

As montadoras ampliam as produções e vendas de carros a álcool.

A demanda externa cresce para o Brasil.

modernos para a agricultura canavieira e de bens de capital para a indústria de açúcar, álcool e de energia elétrica em co-geração; passa pela produção de cana, seu processamento e transformação, pela comercialização e distribuição de açúcar em todos os níveis e álcool (somente por distribuidoras), e ainda pelos revendedores de combustíveis. Ao mesmo tempo, intercepta a cadeia dos combustíveis – mistura de álcool anidro na gasolina, biodiesel e bombas de álcool; a cadeia dos veículos (montadoras e revendedoras) e a cadeia de energia elétrica (distribuidoras), e é importante produto de exportação do Brasil. Por aí se pode ter uma idéia de sua extensão e do enorme número de empresas envolvidas, do setor alimentício, de energia líquida e elétrica e de serviços.

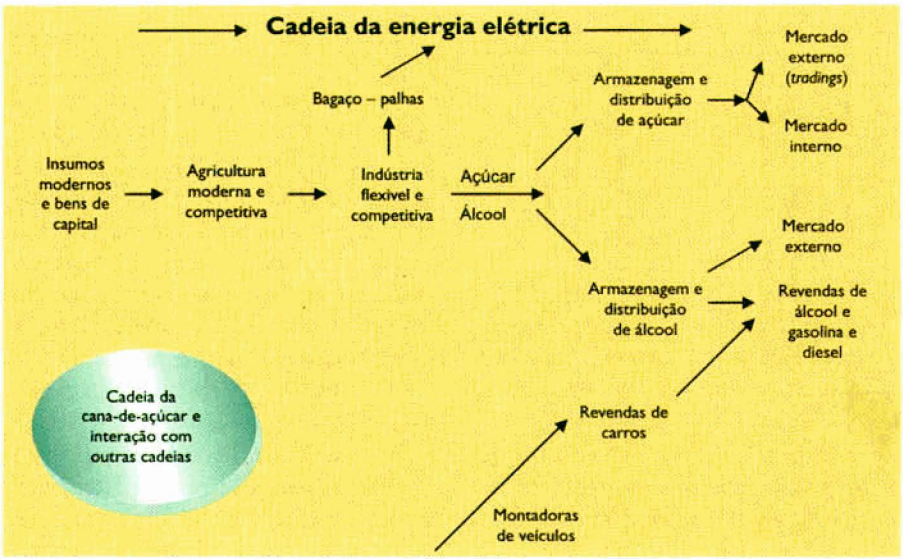
## O modelo cana-de-açúcar

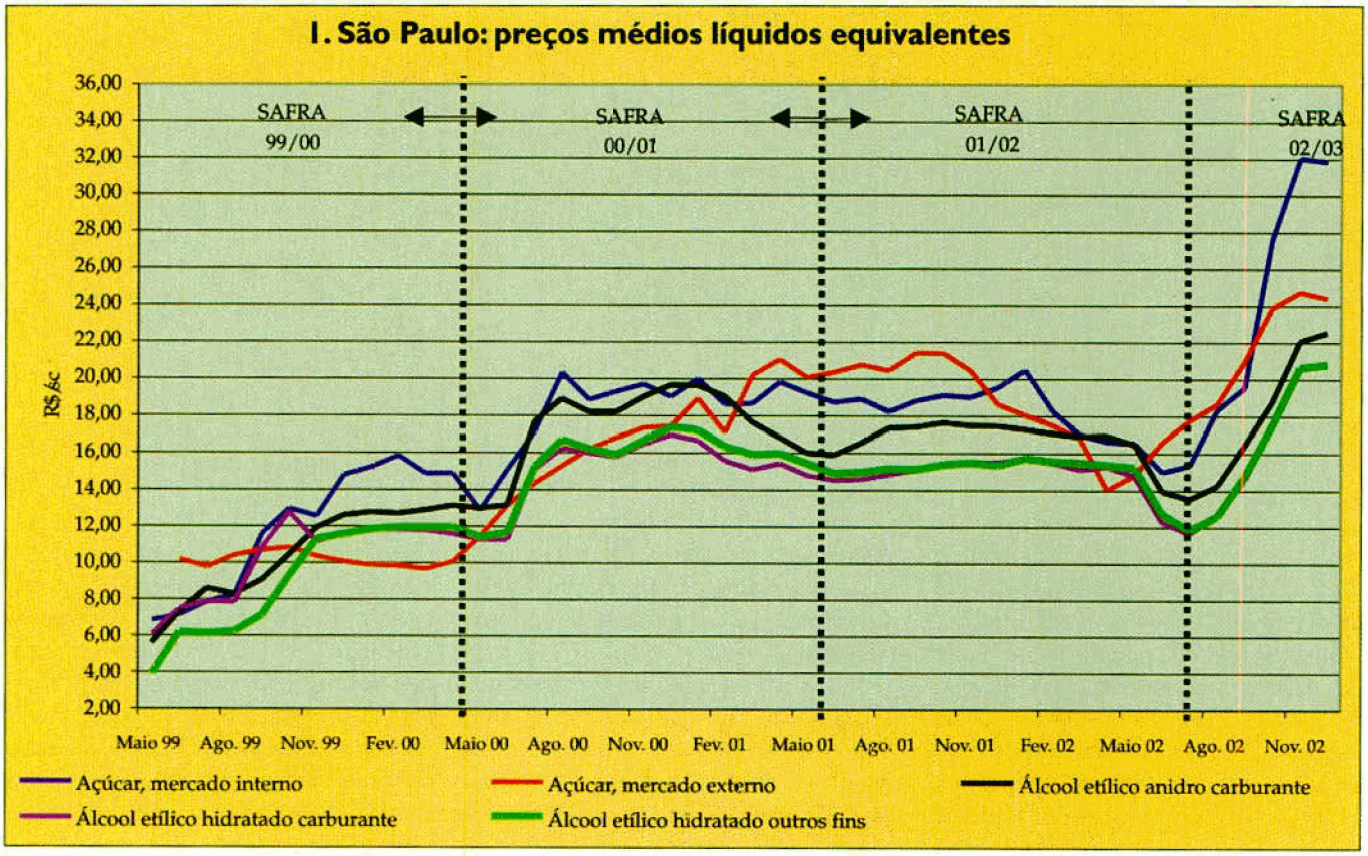
A história do desenvolvimento setorial veio da lógica do mercado e de suas enormes dificuldades até a década de 1930 quando, com a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), passou-se a contar com total intervenção do governo federal até a Constituição de 1988. Na década de 1990 iniciou-se o processo de desregulamentação para o mercado que ocorreu nas últimas quatro safras. O processo de desregulamentação foi traumático e levou à volatilização tanto de preços como de investimentos, diante das indefinições resultantes do processo político que caracterizou a fase de transição do setor para o mercado.

O fato marcante no modelo brasileiro é que da mesma matéria-prima, a cana, se produzem açúcar e álcool. O período Proálcool (1975-95) significou investimentos públicos e privados em destilarias: nas usinas de açúcar foram as chamadas "anexas" e, nas destilarias autônomas, somente produção de álcool. Pelo expressivo peso das autônomas, era relativamente fácil o planejamento da oferta em função de uma demanda definida pelo governo que gerava os chamados planos de safra.

Após a liberação dos preços no processo de desregulamentação, com a queda constante da demanda do álcool hidratado para carros a álcool, naturalmente se redirecionaram os investimentos setoriais para açúcar e álcool anidro.

Pode-se imaginar que o efeito da queda do consumo de hidratado tenha simplesmente levado aos investimentos em açúcar e álcool. Mas não é tão simples assim. O açúcar é um produto de grande liquidez, mas o álcool não é. O álcool anidro é componente da gasolina e o hidratado é competidor da gasolina. O mecanismo de recolhimento do ICMS para o anidro é o da Petrobras com a gasolina – ou seja, o produtor e a distribuidora não recolhem o imposto – enquanto o hidratado é recolhido pelo produtor (25%!) e distribuidoras. Esse mecanismo tem gerado graves problemas de sonegação e redução da competitividade do hidratado. O sucateamento dos carros a álcool (mais ou menos 200 a 250 mil carros/ano) e as vendas de novos carros a álcool (mais ou menos 55 mil/ano) deveriam levar a uma grande queda de consumo. O que ocorreu? Como explicar o crescimento da demanda do álcool hidratado? Há distribuidoras comprando álcool anidro para misturar à gasolina, que se torna hidratado com a simples adição de água? Ocorreu uma grande conversão de carros a gasolina para carros a álcool? Tem-se misturado muito álcool hidratado na gasolina ("rabo de galo")?






**Brasil: setor sucroalcooleiro – investimentos redirecionados**

| Safras C/Sul | % ATR* em açúcar | % ATR em álcool anidro | % ATR em álcool hidratado |
|---|---|---|---|
| 1999/00 | 46,13 | 25,72 | 28,15 |
| 2000/01** | 45,09 | 29,68 | 25,23 |
| 2001/02 | 48,12 | 29,86 | 22,03 |
| 2002/03 | 49,70 | 28,84 | 21,46 |

* Açúcares totais na cana.
** Safra pequena, mostrando o impacto pós-liberação.

| Safra C/Sul | Consumo hidratado (bilhões de litros) |
|---|---|
| 1998/99 | 7.4 |
| 1999/00 | 6.2 |
| 2000/01 | 4.3 |
| 1 fev. | 4.4 |
| 2 mar. | 4.9 } ?? |

Enquanto o mercado internacional de açúcar, apesar de todo o protecionismo, permite exportações em grandes volumes do açúcar brasileiro, o mercado externo do álcool é principiante. Ambos, cada um a seu modo, necessitam de estratégias específicas com ações coordenadas de governo e do setor privado. É também o caso da política tributária para o álcool.

Como não há mais intervenção direta do governo, exceto os investimentos que possui (banda de mistura do álcool na gasolina de 20% a 25%, cerca de 1%, taxa de exportação incidente no açúcar e taxa de importação Mercosul), a questão da frota e demanda setoriais no curto e médio prazos depende, principalmente, do comportamento do setor privado. Vale uma avaliação da questão dos preços setoriais em uma mesma moeda.

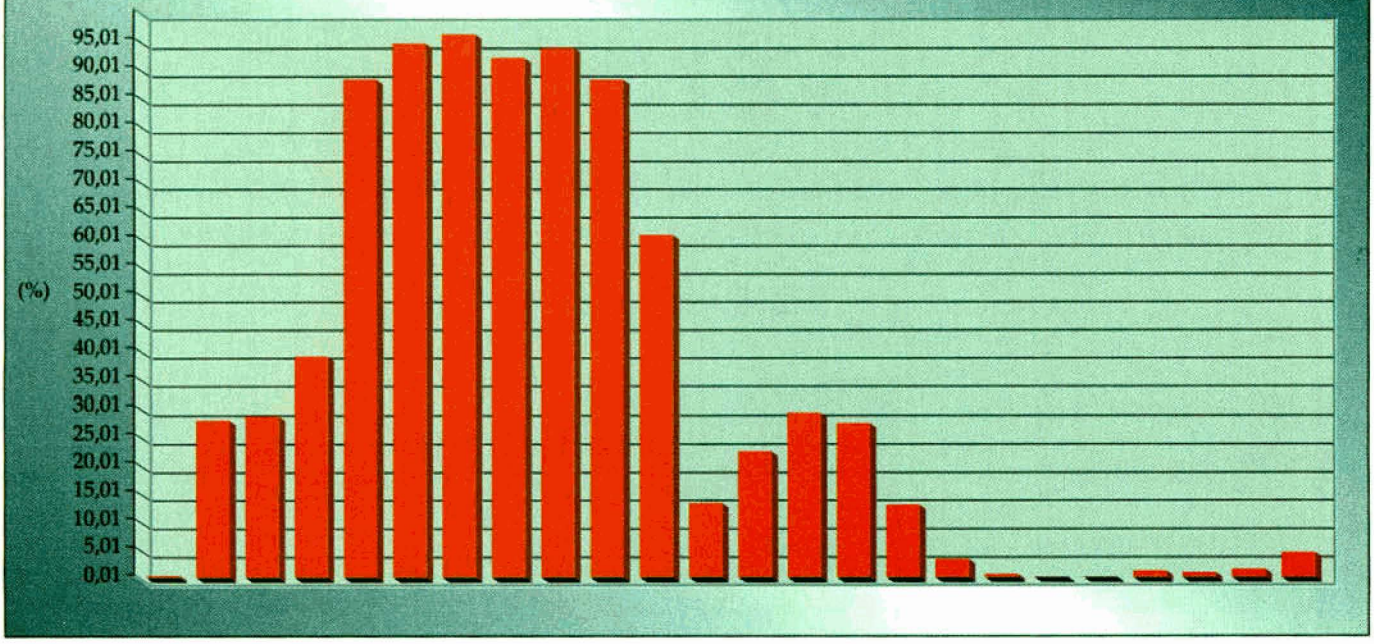
O gráfico 1 – "Preços médios líquidos equivalentes" – procura mostrar a variação dos preços safra a safra e mensalmente. Podem ser percebidos os impactos, aí embutidos, nas volatilidades dos preços de combustíveis e do açúcar, além das questões do câmbio e suas flutuações. Cada safra mostra realidades diferentes e o álcool hidratado é o que recebe, em geral, os menores preços.

A pergunta que fica no ar é: de que forma garantir compromissos de oferta para desenhar a política de demanda (instrumento que o governo tem: cada 1% na mistura, para cima ou para baixo, são cerca de 250 milhões de litros/safra)? Como se define isso?

Quanto às vendas de carros a álcool, após alguns anos próximas de 0%, verificou-se uma recuperação razoável. Mas quem dá segurança às vendas? Como projetar a demanda do hidratado? Como assegurar a produção de carros a álcool?

Quanto à tecnologia, à competitividade atual, ainda com bom potencial de redução dos custos médios de produção (redução de cerca de 20%), se juntará, por exemplo, o desenvolvimento da Dedini-Copersucar (CTC) na produção de álcool a partir do bagaço e das palhas da cana-de-açúcar. Ainda como desenvolvimento tecnológico, do lado do uso, há os chamados veículos flexíveis a combustível (álcool e/ou gasolina),

**2. Brasil, mercado interno: vendas de carros a álcool e comerciais leves como percentagem da produção**




que significarão importante ruptura no modelo atual ainda em 2003. É claro que o volume de veículos a álcool – seja 100% a álcool ou os futuros flexíveis – será fundamental no mercado, na visão de competição entre produtos na bomba dos postos de revenda.

As relações comerciais entre a agricultura e a indústria são geridas privadamente, em modelo formal adotado consensualmente em São Paulo (Consecana) e copiado em outros estados. Sua evolução é sistemática e deverá ser observada, tendo em vista a importância do equilíbrio na cadeia.

## Os desafios da credibilidade

O Brasil representa um terço do mercado internacional livre. É o suficiente para ser o formador de preços. Cada vez que se fala da safra brasileira, tem-se nova posição do mercado. Por outro lado, a demanda do álcool anidro acompanha a da gasolina em volumes relativamente flexíveis definidos em lei. Dessa forma, o potencial de crescimento ou de atendimento apertado da demanda fica por conta do mercado. Do ponto de vista externo fica limitado ao que é hoje, pelo menos até 2006! Quanto ao interno, alguns pontos saltam aos olhos:

- a questão da relação de preços dos produtos finais;
- o preço do álcool hidratado e os da gasolina ao consumidor;
- o abastecimento de álcool.

A curva de paridade de preços mostra uma realidade de mercado que por si define uma ameaça. O preço do álcool hidratado na bomba, sendo há mais de quatro anos 60% do preço da gasolina, foi o responsável pelo crescimento da demanda. Até quando isso se manterá? Sabe-se que até 70% do preço ainda é muito convidativo, mas há que equilibrar a oferta à demanda. Como fazê-lo? Simplesmente delegando ao setor privado? Isso exige coordenação.

A esses pontos somam-se os relativos à questão do emprego e da assistência social; ao desenvolvimento das relações no trabalho; ao treinamento da mão-de-obra, de olho na evolução da tecnologia e na substituição que ocorrerá nos empregos rurais.

Respondendo pelo abastecimento de cerca de 2,5 milhões de veículos a álcool e por aditivar toda a gasolina nacional, o setor solicita que se apóie a produção de energia elétrica com regras mínimas. O país precisa exportar e a luta por efetivar a quebra do sistema protecionista demanda integração de esforços do governo e da iniciativa privada. A produção de veículos e a questão tributária atingem toda a cadeia.

É fundamental ter políticas públicas claras e transparentes para obter coesão e consistência, ingredientes essenciais à credibilidade.

Para isso, o exercício democrático com pauta estabelecida em uma câmara setorial onde os segmentos estejam representados não é um exercício de mera substituição de funções do governo nem de formalização das desconfianças ao setor privado... É a forma encontrada de tê-los atuando juntos num programa excelente, nacional, com a visão para o futuro.

**Luiz Carlos Corrêa Carvalho** *é diretor da Canaplan Assistência Técnica S/C Ltda., diretor de Relações de Mercado da Usina Alto Alegre e consultor associado da Prospectiva.*