

AVALIANDO O HISTÓRICO DE POLÍTICAS E INCENTIVOS FEDERAIS PARA REPRODUÇÃO DO SETOR SUCROENERGÉTICO NO BRASIL

*ASSESSING THE HISTORY OF POLICIES AND FEDERAL INCENTIVES
TO THE REPRODUCTION OF SUGAR-ENERGY SECTOR IN BRAZIL*

João Henrique Santana Stacciarini

Universidade Federal de Goiás (UFG)

joastacciarini@hotmail.com

Resumo. O setor sucroenergético – responsável pela produção, processamento e comercialização de cana-de-açúcar e seus derivados – sempre esteve intimamente ligado ao projeto de “desenvolvimento” agrário-exportador brasileiro. O país é hoje líder mundial neste seguimento, contando com o cultivo de aproximadamente 10 milhões de hectares de canaviais. Todavia, por trás deste “histórico de sucesso”, observa-se um conjunto de benefícios público-governamentais que atuaram como incentivo para reprodução destas atividades. Isto posto, este trabalho busca apresentar e analisar o histórico das políticas públicas federais estabelecidas para manutenção e/ou impulso do setor sucroenergético. Como marco temporal, decidiu-se iniciar a análise no período Getúlio Vargas (a partir de 1930), momento em que a intervenção estatal era vista como necessária e positiva ao desenvolvimento do setor. Esta lógica se estende durante o regime ditatorial militar, em que os processos de “modernização e industrialização” da agricultura são viabilizados por diversas ações e “benesses” governamentais. Também é abordado o período neoliberal ao longo da década de 1990 – em que as intervenções estatais e regulatórias no setor sucroenergético perdem força, mas não os incentivos e as políticas públicas de fomento – e as primeiras décadas do século XXI, instante em que o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) passa a ter centralidade como grande propulsor dessa nova fase de uma agricultura que se mostra cada vez mais científica, globalizada e altamente capitalizada. Finaliza-se a análise com o “período atual” – durante os governos de Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2019) – em que o agronegócio (e setor sucroenergético) passam a ter amplo trânsito no congresso e planalto nacional.

Palavras-chave: Setor Sucroenergético. Incentivos. Brasil.

Abstract. The sugar-energy sector - responsible for production, processing and commercialization of sugarcane and its derivatives - has always been closely linked to the project of brazilian agrarian-export “development”. The country is now the world leader in this segment, counting on the cultivation of approximately 10 million hectares of cane fields. However, behind this “success story”, there is a set of public-governmental benefits that contributed as an incentive for the reproduction of these activities. That said, this study seeks to present and analyze the history of federal public policies established to maintain and/or boost the sugar-energy sector. As a time frame, it was decided to start the analysis in the Getúlio Vargas period (from 1930), moment when state intervention was seen as necessary and positive for the sector's development. This logic extends during the military dictatorial regime, in which the processes of “modernization and industrialization” of agriculture are made possible by various governmental actions and “benefits”. The neoliberal period throughout the 1990s is also addressed - in which state and regulatory interventions in the sugar-energy sector lose strength, but not the incentives and public development policies - and from the first decades of the 21st century, moment in which the National Development Bank (BNDES) starts to have centrality as a great booster of this new phase of an agriculture which is shown increasingly scientific, globalized and highly capitalized. The analysis ends with the “current period” - during the governments of Michel Temer (2016) and Jair Bolsonaro (2019) - where agribusiness (and sugar-energy sector) now have ample traffic in the congress and the national plateau.

Keywords: Sugar-energy sector. Incentives. Brazil.

INTRODUÇÃO

O espaço e o território do campo vêm se transformando de modo significativo por meio das práticas da agricultura nos últimos séculos. Alteram-se drasticamente as formas de sobrevivência humana, tornando-se esta, a principal maneira de obtenção de energia para existência e reprodução da vida. É com a agricultura que as sociedades se sedentizam (revolução neolítica) e as transformações socioterritoriais se tornam mais densas e duráveis nos lugares.

Vale lembrar que a trajetória de formação do território brasileiro também esteve intimamente ligada ao “desenvolvimento” do setor agrário-exportador. Sendo este, sempre um importante ramo da economia. Nativa de regiões tropicais do sul da Ásia, a cana-de-açúcar – uma gramínea perene – foi introduzida pelo império português no Brasil durante a colonização do recém-descoberto Continente Americano. A importância da atividade canavieira na região que hoje corresponde ao Nordeste e sua expansão, ao longo dos séculos XIX e XX, ao Rio de Janeiro e São Paulo, seguida pela afirmação da atual Região Sudeste como espaço de referência para a produção sucroenergética, exemplificam diferentes períodos e diversas dinâmicas de uma atividade que se mostra, até os dias de hoje, fundamental à economia brasileira (STACCIARINI e PEREIRA, 2018, p. 57).

Não por acaso, o Brasil é hoje líder mundial na produção canavieira, contando com o cultivo de aproximadamente 10 milhões de hectares e 621 milhões de toneladas de cana-de-açúcar colhidas na safra 2018/19. O montante foi responsável pela produção de 29 milhões de toneladas de açúcar e 33 bilhões de litros de etanol, além da geração de 21,5 mil gigawatt-hora (GWh) de eletricidade – que abastecem o sistema elétrico nacional (UNICADATA, 2020).

Todavia, para que esse projeto produtivo (agroexportador) se viabilize, por vezes, as elites agrárias são representadas e beneficiadas por incentivos e políticas públicas do Estado (nas suas mais diferentes escalas). Embora o conjunto de implicações e consequências se materialize, em maior grau, na escala municipal, historicamente, é o Estado – na esfera da União – o principal agente responsável pelo fomento de macropolíticas econômicas que sustentam o setor sucroenergético, bem como pela liberação de subsídios e financiamentos destinados ao atendimento de grandes empreendimentos. Silva e Peixinho (2012, p. 98) apontam que “pode-se afirmar que o setor mais antigo da economia brasileira manteve e

mantém laços muito estreitos com as políticas públicas, quiçá mantém uma relação de dependência com as ações do Estado”.

Desta forma, o presente texto abordará os diferentes momentos, políticas, incentivos e subsídios dos diversos governos brasileiros – desde a década de 1930, com Getúlio Vargas, até os dias atuais, com o Governo de Jair Bolsonaro – para manutenção e/ou impulsão do setor sucroenergético.

HISTÓRICO DE POLÍTICAS E INCENTIVOS FEDERAIS PARA REPRODUÇÃO DO SETOR SUCROENERGÉTICO NO BRASIL

Para avaliar o conjunto de políticas públicas e benefícios que atuam como incentivo para reprodução das atividades sucroenergéticas é necessário retomar o cenário de 1929, quando o “Sistema Capitalista Internacional” foi abalado por violenta crise. Como reflexo desta conjuntura, as exportações brasileiras – representadas em grande parte pela produção cafeeira paulista (atividade exercida pela elite nacional) – foram fortemente afetadas. Neste contexto de crise, Getúlio Vargas rompe com a estrutura política da República Velha e assume o governo do país. Para além da preocupação urbana industrial, grande ambição de Vargas, são criados planos de diversificação da produção agrícola, tendo na cana-de-açúcar uma de suas opções. O setor sucroenergético, então, começa – ou retoma, se considerarmos o período colonial – a se estabelecer como importante esfera da economia brasileira.

Em meio aos investimentos e incentivos públicos que buscavam a diversificação agrícola/econômica, surge o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da FGV, “a criação do IAA marcou a consolidação do intervencionismo governamental na agroindústria canavieira do país, instituído a pedido dos usineiros, principalmente os do Nordeste, então às voltas com uma violenta crise de superprodução” (CPDOC/FGV, 2021. s.n.).

Como incentivo imediato, Vargas aprova o Decreto nº 19.717 (1931), tornando obrigatória a mistura de 5% de álcool à gasolina importada. Já os veículos de órgãos públicos, deveriam utilizar o combustível com pelo menos uma proporção de 10% de álcool. Ainda como incentivo oficial, isentou-se impostos e taxas de importação do material necessário ao aperfeiçoamento tecnológico das destilarias existentes no país (CPDOC/FGV, 2021. s.n.). Arelados ao IAA surgem ainda – por meio de aprovação dos Ministérios da Agricultura e da Fazenda – uma série de instrumentos para o desenvolvimento do setor, como a Comissão de

Estudos sobre o Álcool-Motor (CEAM) e a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA), ambas em 1931.

Com os estímulos proporcionados pelo Instituto do Açúcar e do Álcool, a Região Sudeste – sobretudo o estado de São Paulo – passa a ocupar papel central na produção sucroenergética. Tem-se então que

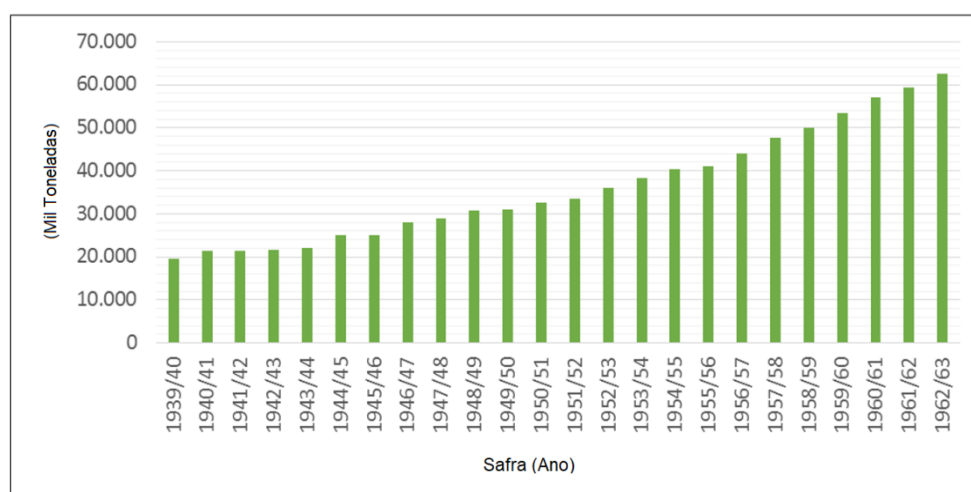
o reflexo para o território com o planejamento estatal através do IAA foi a consolidação da produção em novas áreas, o que promoveu uma mudança no eixo produtivo das atividades da cana-de-açúcar em que o estado de São Paulo assumiu a posição de principal produtor [...]. Em decorrência da crise do café, o capital acumulado dos produtores encontrou na cana-de-açúcar uma alternativa à cafeicultura e pela proximidade com o principal mercado consumidor interno do país, a produção se intensificou nessa região (SILVA, 2017, p. 34).

A Segunda Guerra Mundial e a crise no fornecimento internacional de petróleo também fizeram com que as importações brasileiras caíssem bruscamente (cerca de 60%), fatores que contribuíram para que a intervenção do IAA tornasse mais intensa (SILVA, 2017, p. 34). Dentre as medidas aplicadas para que isto fosse possível, o IAA determinou que, a partir de então, o teor mínimo de álcool na gasolina deveria atingir 20%, sendo ainda objetivo prioritário a progressiva transformação da frota nacional para o álcool-motor.

Com o passar das décadas, a estrutura organizacional do Instituto do Açúcar e do Álcool vai se alterando e tornando-se mais complexa. No início da segunda metade do século XX o instituto passa por uma série de reformulações em seu sistema administrativo. Contava agora com sete subseções, sendo elas; estudos econômicos, estatística jurídica, assistência à produção, fiscalização e arrecadação, técnico-industrial e do álcool-motor (CPDOC/FGV, 2021, s.n.).

Como resultado deste conjunto de incentivos proporcionados no período, a produção canavieira em território nacional salta de 19,5 milhões de toneladas, durante a safra de 1939/40, para atingir 62,5 milhões de toneladas na safra 1962/63 – salto de 220,5% em menos de duas décadas e meia (conforme gráfico abaixo).

Gráfico 1. Evolução da produção de cana-de-açúcar durante as três primeiras décadas de vigência do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)



Fonte: SZMRECSÁNYI e MOREIRA (1991, p. 76). Organização: STACCIARINI (2021).

Durante a ditadura militar (1964 - 1985), o modelo de modernização e industrialização do campo é amplamente acelerado. Dentro destas novas políticas públicas, destaca-se o lançamento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR - 1964). Sobre este período, que se estende até meados da década de 1980, Delgado (2005) aponta que

[...] constituiu-se, com muita clareza, a “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeiro do setor público. [...] Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras (DELGADO, 2005, p. 58).

Este movimento de modernização da agricultura estimulado pelos governos militares foi subsidiado pelos “incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural), e ainda no aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial” (DELGADO, 2005, p. 61). Neves Neto e Hespanhol (2009, p. 99) ressaltam que essas diferentes formas de crédito governamental – muitas vezes, subsidiados a juros negativos – privilegiaram os grandes proprietários de terras, em detrimento dos pequenos.

Ainda sobre as diretrizes da modernização e a preferência aos grandes empreendimentos, Szmrecsányi e Moreira (1991, p. 68) apontam que o propósito dos militares com o setor sucroenergético

era o de promover o crescimento preferencial das unidades e das regiões produtivas mais eficientes. A concentração das unidades industriais e das terras agrícolas em grandes estabelecimentos era um objetivo prioritário explícita e ativamente perseguido por eles, junto com o aumento da capacidade produtiva da agroindústria canavieira como um todo. De acordo com eles, a elevação da produtividade do setor iria ser rapidamente alcançada através da obtenção de economias de escala. Todas as anteriores preocupações e atitudes protecionistas do IAA em relação às unidades produtivas menores e aos produtores de açúcar menos eficientes foram assim inteiramente abandonadas (SZMRECSÁNYI e MOREIRA, 1991, p. 68).

No ano de 1962, observando a excessiva oferta de créditos e subsídios por meio do Governo Federal, grupos empresariais do setor sucroenergético elaboraram dossiê endereçado à presidência do IAA, no qual solicitavam autorização e capital necessários à expansão (em mais de 50%) da capacidade produtiva então instalada. Argumentavam que, segundo estimativas, a demanda por açúcar atingiria entre 80 a 90 milhões de sacas nos primeiros anos da próxima década (SZMRECSÁNYI e MOREIRA, 1991, p. 65). As reivindicações foram integralmente acolhidas pelas autoridades governamentais, e se transformaram em componentes fundamentais da orientação do próprio instituto nos anos que se seguiram.

Como resultado destes estímulos, o volume da produção e das exportações de açúcar do Brasil saltam, respectivamente, 50% e 106% entre os anos 1962 e 1972. A continuidade destes subsídios foi estabelecida através da criação de três programas de fomento ao setor, sendo estes: Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (1971), Programa de Racionalização da Indústria Açucareira (1971) e Programa de Apoio à Indústria Açucareira (1973) (SZMRECSÁNYI e MOREIRA, 1991, p. 67).

Porém, na segunda metade da década de 1970, as condições do mercado internacional se alteraram. Entre novembro de 1974 e maio de 1975 o preço do açúcar reduz 75,8% – condições que contribuíram para que o setor se visse, novamente, em ampla crise de superprodução. Todavia, se no cenário internacional a “Crise do Petróleo” foi responsável pela diminuição da liquidez de capital e conseqüente queda dos preços do açúcar, foi esta mesma conjuntura que possibilitou que o grupo de usineiros e fabricantes de equipamentos industriais do setor canavieiro buscassem – em conjunto com o governo federal – uma saída

dupla, que solucionasse ao mesmo tempo a crise de superprodução e a dependência externa do petróleo (BRAY, 2014, p. 53).

É então neste contexto – e durante a ditadura militar – que surge o Programa Nacional do Alcool (PNA), criado no governo de Ernesto Geisel.

O PROÁLCOOL é um programa federal, administrado pelo Ministério da Indústria e Comércio através da CENAL - Comissão Executiva Nacional do Alcool. O seu objetivo foi o de aumentar a produção de safras agroenergéticas, e a capacidade industrial de transformação, visando a obtenção de álcool para a substituição da gasolina, assim como incrementar o uso no setor químico. [...] O PROÁLCOOL veio resolver o problema do usineiro - com dívidas via Fundo Especial de Exportação - e dos fabricantes de equipamentos industriais do ramo que tinham se estruturado para fazerem frente ao Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira/Alcooleira (BRAY, 2014, p. 53).

Sobre os múltiplos benefícios apresentados pelo PNA, Melo e Fonseca (1981) sugerem que a concessão de crédito subsidiado foi o principal instrumento utilizado pelo governo brasileiro para estimular o aumento da produção canavieira de então – agora destinada, em grande parte, à produção de álcool.

As condições básicas de financiamento do PROÁLCOOL durante 1975/79 eram as seguintes: a) para fins agrícolas, 100% de financiamento a taxas de 13/15% (dependendo do tamanho do empréstimo) e reembolso de um (capital circulante) a doze anos (investimentos fixos); b) para fins industriais (destilarias), 80/90% de financiamento (dependendo da região), 15/17% de juros e 3/12 anos para pagamento (MELO e FONSECA, 1981, p. 39).

Avaliando esta conjuntura, Silva (2017, p. 40 - 41) destaca que durante o período de vigência (1975 - 1989), o Proálcool financiou 401 projetos, dos quais 298 encontravam-se nas atuais regiões Sudeste e Sul. Embora o estado de São Paulo concentrasse parte relevante destes empreendimentos, Minas Gerais, Paraná e Goiás também foram contemplados, respectivamente com 39, 31 e 27 projetos – números que, em muito, explicam a atual conjuntura do setor no cenário nacional. Ainda segundo a autora, o Proálcool levou à “consolidação da produção industrial do álcool combustível, que encontrou na indústria automobilística um mercado crescente de biocombustíveis” (SILVA, 2017, p. 41).

Todavia, na segunda metade da década de 1980, a retomada da oferta mundial de petróleo, a ampliação da produção deste em nível nacional (Petrobrás) e a grave crise político-

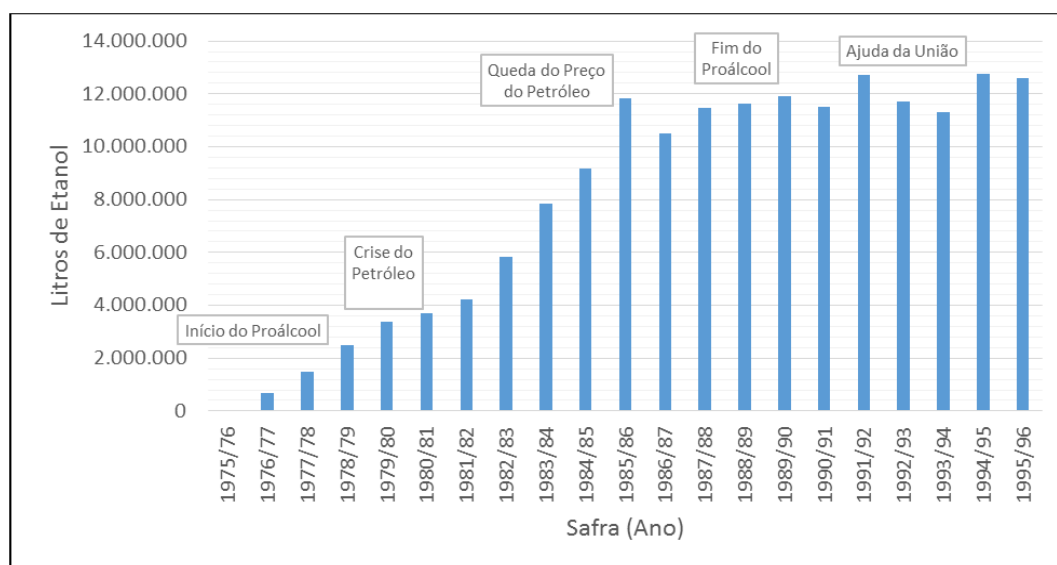
econômica que assolou o país ao longo da década, contribuíram – em conjunto – para que houvesse uma queda dos incentivos ao Proálcool e, conseqüentemente, à produção nacional canavieira. O álcool hidratado tornou-se paulatinamente mais caro que a gasolina, servindo de alerta para os compradores de novos veículos.

Colaborando com a ampliação da crise, o país enfrentou uma “paradoxal” escassez de álcool combustível. “Essa nova e inesperada situação decorreu, de um lado, das crescentes dificuldades da Petrobrás, as quais levaram essa companhia estatal primeiro a retardar seus pagamentos aos produtores de álcool, e em seguida a abandonar a estocagem de reservas do produto” (SZMRECSÁNYI e MOREIRA, 1991. p. 74). Como resultado, na primeira metade de 1990, ao assumir a presidência da república e em meio a um conjunto de políticas neoliberais, Fernando Collor de Mello anuncia o fim do Programa Nacional do Álcool (PNA) e do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA).

Embora estes projetos tenham sido extintos e as políticas neoliberais tenham assumido o lugar do antigo estado centralizador, o setor sucroenergético não deixou de receber as “benesses” da máquina pública. À vista disso, “em março de 1994 a Câmara dos Deputados aprovou o projeto que autorizava a União a pagar uma dívida dos usineiros no valor de 114,3 milhões de dólares com instituições internacionais” (CPDOC/FGV, 2021. s.n.). Ainda neste caminho,

o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) assumiram as dívidas dos usineiros e passaram a dar socorro às usinas de açúcar e destilarias de álcool, alimentando a mesma estrutura que fora criada pelo IAA. A dívida do Tesouro Nacional com os usineiros passou a ser negociada no mercado financeiro (CPDOC/FGV, 2021. s.n.).

Gráfico 2. Oscilações da produção de etanol frente à instituição do Proálcool, Crise Internacional do Petróleo e Ajuda da União.



Fonte: SZMRECSÁNYI e MOREIRA (1991, p. 76) e UNICADATA (2020).
Organização: STACCIARINI (2021).

Mesmo enfrentando problemáticas, as décadas de 1970/80 estabeleceram-se como fomento para, nos anos 1990, a instalação daquilo que Milton Santos designaria como “agricultura científica globalizada” – caracterizada pela mudança dos padrões produtivos, em que a racionalidade técnica e normativa estava a serviço da ampla expansão do sistema capitalista no campo brasileiro.

As atenções para este setor da economia vão retomar de maneira mais acentuada apenas nos primeiros anos do século XXI, quando a agricultura capitalista (e o setor sucroenergético) voltam às prioridades da agenda de políticas macroeconômicas.

O segundo governo Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada – com algumas iniciativas que ao final convergiram: (1) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando a criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; (2) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; (3) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das auto-declaradas produtivas; (4) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização

tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária – sob mediação estatal), competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido” (DELGADO, 2005, p. 64).

Neste processo de (re)estruturação do setor aos moldes neoliberais, as estruturas de controle do Estado são diminuídas e, em seu lugar, entram em cena os grandes grupos, altamente capitalizados (CASTILLO, 2009; CAMELINI, 2011; PEREIRA, 2011; SANTOS, 2018). Agora estes agentes – em muito, vinculados a capitais internacionais – passam a controlar a produção sucroenergética em território brasileiro e têm suas produções vinculadas a um mercado globalizado – elementos que reforçam a posição subordinada do país frente à tradicional “vocação agroexportadora” (STACCIARINI e PEREIRA, 2015).

Desta forma,

a participação estatal, através de políticas públicas, voltadas para a garantia da lucratividade, continua dando suporte ao movimento de expansão observado nos últimos anos. Se antes o senhor de engenho ou o usineiro eram os beneficiados por essas políticas, agora são fundos de investimento e tradings que, associados ou como empreendedores diretos, buscam as vantagens oferecidas pelo setor público. [...] Apesar de seguir a lógica capitalista de mercado, diversos setores da economia mantêm a sua rentabilidade a partir de intervenções estatais, na tentativa de criar um ambiente produtivo propício ao avanço e à consolidação do setor. O Estado, dessa forma, age a serviço do capital, realiza as suas ações na intenção de permitir ganhos cada vez mais significativos para o capital aplicado (SILVA E PEIXINHO, 2012, p. 99).

Este novo momento é fortalecido, em nível internacional, pelas preocupações vinculadas com as problemáticas ambientais – sendo o etanol brasileiro um combustível potencialmente mais limpo. Em conjunto, nota-se ainda o aumento da demanda internacional pelo açúcar brasileiro, que ampliou as exportações nacionais de 4,91 milhões de ton. em 1996, para 28,93 milhões de toneladas em 2016 (DEPEC, 2017. s.n.).

Já em nível nacional, o surgimento de veículos bicomustível (*flex fuel*) no ano de 2003 é o principal responsável pela retomada do crescimento do setor (STACCIARINI, 2019, p. 31). A possibilidade de economia para o consumidor frente à elevação/oscilação dos preços dos derivados de petróleo vai contribuir para que no ano de 2015 sejam produzidos 1,8 milhões de veículos *flex fuel* no Brasil – número que representa 89% dos automóveis fabricados durante aquele ano (ANFAVEA, 2018. s.n.). Apesar da tecnologia em questão ser

relativamente recente (2003), já no ano de 2017 aproximadamente 63% dos 43,4 milhões de veículos em circulação no país dispunham desta (RODRIGUES, 2018. s.n.).

Embora com políticas públicas contrárias à manutenção da variável econômica neoliberal dos governos Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor, os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Governos PT; 2003 - 2016) são dotados de subsídios ambíguos vinculados ao setor agrícola. Mesmo que o crédito destinado à agricultura familiar através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) salte de R\$ 2 bilhões para R\$ 28,9 bilhões em subsídios (PRONAF, 2015. s.n.), não há mudanças na estrutura fundiária, que continua ampliando a concentração de terras na mão de um número cada vez mais seleto de latifundiários.

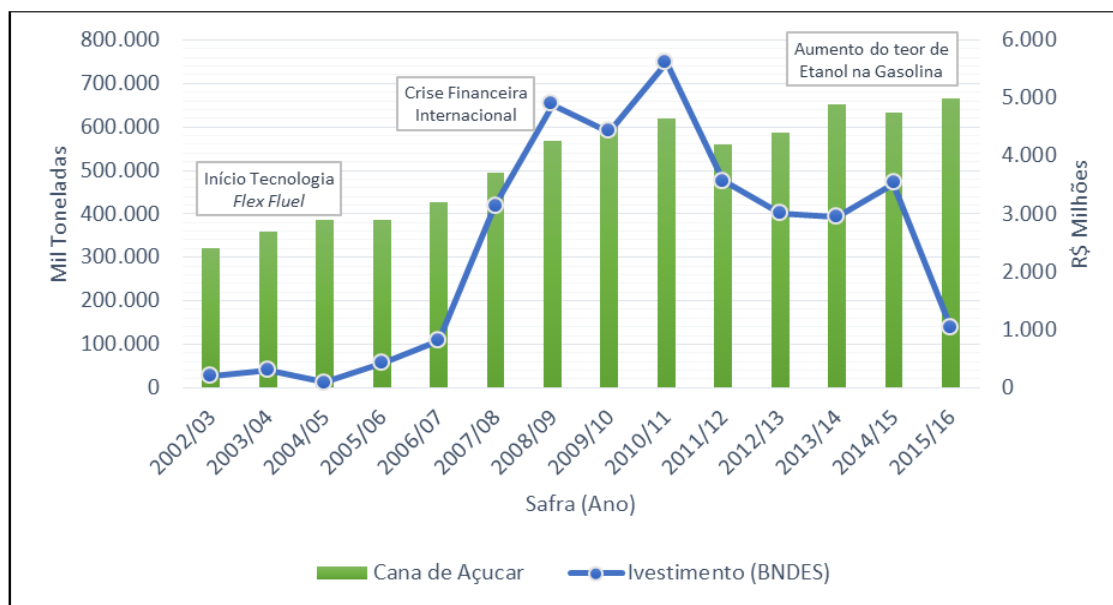
Ainda sobre estas contradições, o último ano (completo) de mandato da presidente Dilma Rousseff (2015) foi marcado pela liberação de R\$ 187,7 bilhões para o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) – destinado ao atendimento do agronegócio brasileiro. Tal montante é 549,48% superior ao repasse do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e cerca de 600% maior que a quantia direcionada ao Programa de Transferência de Renda do Governo Federal (Bolsa Família) – sendo este último, responsável pelo acolhimento de 46 milhões de brasileiros naquele ano (BRASIL, 2015. s.n.).

Silva (2017), ao examinar este período, aponta que os empréstimos via Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) passam a ser o grande motor do setor. Para além da linha de financiamento designada à aquisição de maquinário e equipamentos para modernização no campo (que atende toda a esfera agrícola brasileira), o setor sucroenergético passa a ser atendido com duas linhas de financiamento exclusivas, sendo estas o “Programa de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais (BNDES Prorenova)” e o “Programa de Apoio ao Setor Sucroenergético (BNDES Pass)” (SILVA, 2017, p. 76-78).

Estes projetos/incentivos vão possibilitar que a União destine – através do BNDES, no intervalo de 2002 - 2015 – R\$34 bilhões em investimentos para o setor sucroenergético (gráfico 3). Ainda sobre este cenário,

do total de 16.730 operações de financiamento do BNDES realizadas no período de 2002 a 2015, 1.532 (o que corresponde a 9,15% das operações de financiamento) foram específicas para as atividades sucroenergéticas. Se considerarmos que o BNDES atua em praticamente todos os setores da economia, o percentual de operações direcionadas ao setor sucroenergético foi muito significativo (SILVA, 2017. p. 82).

Gráfico 3. Produção canaveira e investimentos do BNDES no setor sucroenergético ao longo do intervalo 2002 - 2015



Fonte: UNICADATA (2020) e SILVA (2017, p. 83). Organização: STACCIARINI (2021).

Ainda que durante “curto” período de tempo na presidência da república (2016 - 2018), Michel Temer continua com as políticas de incentivo ao agronegócio e ao setor sucroenergético, tendo como Ministro da Agricultura, o ex-senador e governador de Mato Grosso (MT) Blairo Maggi – um dos maiores agricultores do país, cuja família já foi listada pela Forbes como a sétima mais rica do Brasil.

Como principal marco político-econômico do governo para o setor, destaca-se a aprovação do Projeto de Lei 9086/2017, que criou a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) – assinada presencialmente por Temer (14/06/2018) em evento que contou com cerca de mil participantes. Entre os “convidados ilustres” da cerimônia, estavam produtores, empresários, executivos do agronegócio, autoridades políticas, representantes de grandes bancos, dentre outros (PLANTPROJECT, 2018. s.n.).

O projeto era uma demanda cobrada pelo setor sucroenergético e tem como objetivo a regulação da produção e comercialização de biocombustíveis com definição de metas de longo prazo. Prevê um conjunto de incentivos fiscais ligados a metas de redução da emissão de gases do efeito estufa – aceno de certificação frente a anseios e exigências globais –, além

da ampliação da participação da bioenergia proveniente dos canaviais na matriz elétrica nacional e ainda a promessa de 1,4 trilhões de reais em investimentos no setor em longo prazo.

Aprovado em tempo recorde no Congresso Nacional (24 dias de tramitação entre câmara e senado), o projeto de lei foi considerado pelo então presidente como uma das principais realizações de seu governo. Em suas palavras,

[Michel Temer] o RenovaBio é, diria eu, apenas mais um novo capítulo de uma ampla agenda de modernização. Mas entre todas as agendas, a responsabilidade fiscal, a responsabilidade social, eu diria que, pelo entusiasmo que vejo (...), penso que o RenovaBio, de todos os atos, será um dos mais importantes que este governo praticou (PLANTPROJECT, 2018. s.n.)

Ainda sobre o período de Temer no planalto, Pablo Pereira (2018) aponta que agronegócio tinha a bancada mais organizada e poderosa do congresso brasileiro. Segundo o autor, a representação política naquele momento, alcançava 18 partidos, 210 deputados federais e 26 senadores – números que totalizavam 236 congressistas (39,7% do efetivo total).

Essa articulação setorial opera na Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), criada em 2015 com assinaturas de 198 deputados e 27 senadores (38% dos 594 congressistas), e que pode alcançar 260 votos, superando os 257 votos (maioria absoluta) exigidos para determinadas matérias. Entre os deputados, 42 vivem do agro e 80 admitem ligações (PEREIRA, 2018. s.n.).

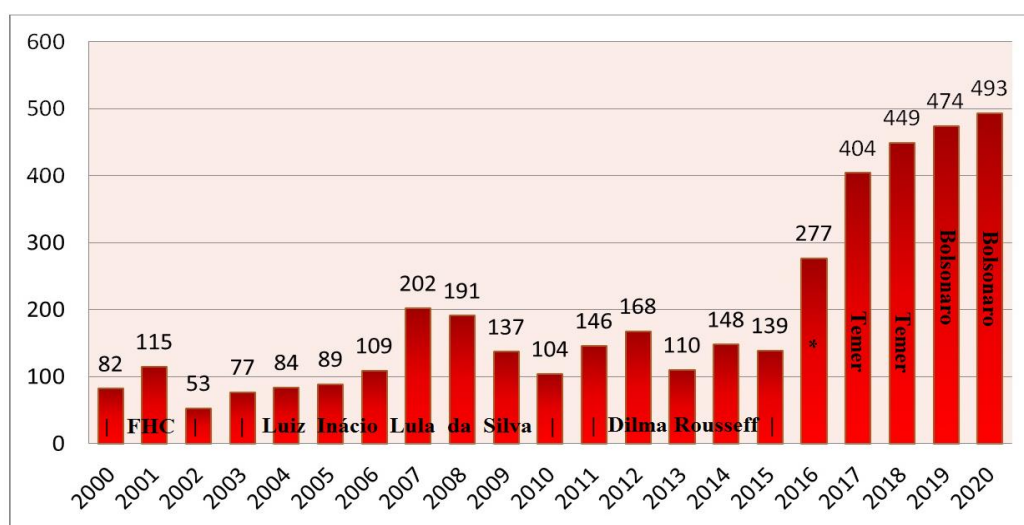
Dentre as ações conjuntas do grupo – em parceria com as políticas neoliberais do Governo de Michel Temer – resultaram inúmeras “conquistas”, com destaque para a aprovação da reforma trabalhista, a mudança do Licenciamento Ambiental e o fim da prioridade de compra de alimentos da merenda escolar vindo de assentamentos sem-terra e comunidades indígenas e quilombolas, lógicas que fazem dos ruralistas os principais “donos do congresso nacional” (PEREIRA, 2018. s.n.). Não por acaso, conseguiram, mediante forte apoio, a eleição do presidente Jair Bolsonaro (2018), sobre o qual mantém expressiva influência.

Nesta conjuntura, durante os dois primeiros anos do governo deste – até a data em que se redige este trabalho, março de 2021 –, o agronegócio passa a ter ainda mais força junto ao planalto federal. Desta vez, é Tereza Cristina, deputada pelo Mato Grosso do Sul (MS), quem

ocupa o cargo de Ministra da Agricultura – com amplos poderes e trâmites no planalto. Cabe a esta coordenar projetos como o perdão das dívidas do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e do Imposto Territorial Rural (ITR), promessa de campanha de Bolsonaro para o agronegócio e que se encontra em tramitação, buscando a viabilização de descontos e revogação de débitos que podem atingir entre R\$ 34 bilhões e R\$ 40 bilhões (ACN, 2019. s.n.).

Ainda como conquista direta, destaca-se a ampliação da liberação de novos agrotóxicos – um projeto que ganhou força ainda no governo Temer, quando a então deputada federal Tereza Cristina (atual ministra) coordenou a comissão que deu andamento ao PL 6.299 (conhecido como “Pacote do Veneno”). Desde então, o número de aprovações tem crescido substancialmente (gráfico 4) e atingiu quase 500 novas licenças apenas no último ano (2020) – número que equivale a cerca de 1,4 novo exemplar autorizado a cada dia, além de contar também com a liberação de produtos proibidos em diversos países do mundo.

Gráfico 4. Novos registros (liberados) de agrotóxicos a cada ano (2000 - 2020) e governante associado



* Transição do Governo Dilma para Temer via processo de impeachment.

Fonte: MAPA (2021). Elaboração e organização: STACCIARINI (2021).

Também como conquista vinculada à liberação de produtos químicos para agricultura, tem-se a “Portaria 43” (27/02/2020), que concedia autorização sumária caso um pedido de novo registro de agrotóxico não fosse avaliado em 60 dias (revogada pelo Supremo Tribunal Federal quatro meses depois) e a “Bolsa Veneno”, fruto de mudanças na classificação de risco

feitas pelo governo com objetivo de rebaixamento da classe de toxicidade de quase 600 produtos – desencadeando uma redução na cobrança de impostos sobre estes em favorecimento às demandas do setor (OLIVEIRA, 2020. s.n.).

Nota-se ainda a ampliação do dólar, que inicia o Governo Bolsonaro cotado em R\$ 3,26 (01/01/2018) e passa por movimento de evolução crescente, superando R\$ 5 reais durante todo o ano de 2020 (BOLSA, 2021). A desvalorização da moeda brasileira favorece amplamente a exportação de gêneros agrícolas, incluindo os derivados do setor sucroenergético. Como resultado indireto, conjuntamente eleva os preços da gasolina – cotada em dólar – o que amplia a competitividade do etanol.

O RenovaBio também avança e tem seu primeiro ano de funcionamento em 2020, sendo responsável – mesmo durante um ano de instabilidades decorrentes da pandemia – pela certificação de mais da metade dos produtores e quase 18 milhões de créditos de descarbonização (CBIOs) depositados na Bolsa de Valores (BOLSA, 2021). Outras jogadas políticas, como o aval do presidente Jair Bolsonaro à flexibilização da legislação / fiscalização ambiental e trabalhista – publicamente expressadas em suas falas e ações – também são vistas com bons olhos pelo setor agrícola e sucroenergético.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No corrente texto, buscou-se apresentar e exemplificar como as políticas públicas dos diversos governos brasileiros foram acionadas para manutenção e/ou impulsão do setor sucroenergético. Os projetos institucionais datam desde o Brasil Colônia – época em que a cana-de-açúcar contribuiu como principal fonte de renda para o Império Português (STACCIARINI e STACCIARINI, 2018, p. 57) – e ganham força novamente após a chegada de Getúlio Vargas no poder (1930), já no período do Brasil República.

É com Vargas que o “Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)” marca o início de um longo período de intervencionismo governamental na agroindústria canavieira do país. Este momento revela um conjunto de medidas e incentivos como a obrigatoriedade da mistura de álcool à gasolina importada, além da implantação de instrumentos de fomento ao setor – como a Comissão de Estudos sobre o Alcool-Motor (CEAM) e Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA). O resultado destes projetos, materializa-se na rápida consolidação da produção em novas áreas e na mudança do eixo produtivo da monocultura

para São Paulo. É notado ainda, importante ampliação da produção canavieira nacional, que passa de 19,5 milhões de toneladas (1939/40), para 62,5 milhões (1962/63).

Três décadas mais tarde, com a chegada da Ditadura Militar (1964 - 1985), o processo de “modernização e industrialização da agricultura” é amplamente acelerado, tendo destaque as diferentes formas de crédito governamentais ofertados por intermédio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – que se estende de 1964 até meados da década de 1980. Como resultado destes estímulos, o volume da produção e das exportações de açúcar do Brasil saltam, respectivamente, 50% e 106% entre os anos 1962 e 1972, sendo ainda acompanhados de políticas públicas que beneficiaram diretamente o setor canavieiro, como o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (1971), Programa de Racionalização da Indústria Açucareira (1971) e Programa de Apoio à Indústria Açucareira (1973).

É também durante o período militar que surge o Programa Nacional do Alcool (PNA/1975). Por meio da concessão de créditos subsidiados voltados à produção e amplos estímulos governamentais, o Proálcool financia 401 projetos durante seu período de vigência (1975-1989) e encontra, no desenvolvimento da indústria automobilística, um mercado crescente – via avanço da tecnologia do álcool em substituição à gasolina.

Embora a chegada de Fernando Collor de Mello – primeiro presidente eleito (1990) pós-redemocratização – leve o planalto a um conjunto de políticas neoliberais desencadeando, inclusive, a extinção do Programa Nacional do Alcool (PNA) e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o setor sucroenergético não deixa de receber as “benesses” da máquina pública. Prova disso é o pagamento, pelo governo brasileiro, de dívidas dos usineiros no valor superior a 100 milhões de dólares com instituições internacionais.

Viu-se também que o período que se estende no “pós-anos 2000” é marcado por um novo momento de alta modernização e financeirização da agricultura, tendo o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) como grande propulsor dessa nova fase de uma agricultura que se mostra cada vez mais “científica e globalizada”. À vista disso, a União – através do BNDES – destina R\$ 34 bilhões em investimentos (2002/15) exclusivos para o setor sucroenergético – montante proveniente de mais de 1,5 mil operações de financiamento. Ainda nesta conjuntura, o último ano (completo) de mandato da presidente Dilma Rousseff (2015) foi marcado pela liberação de aproximadamente R\$ 188 bilhões para o agronegócio brasileiro através do Plano Agrícola e Pecuário (PAP). Tal montante é cerca de 550% superior ao repasse do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e quase 600%

maior que a quantia direcionada ao Programa de Transferência de Renda do Governo Federal (Bolsa Família).

Com o fim dos quatro governos do Partido dos Trabalhadores e a ascensão de Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2019), o agronegócio e o setor sucroenergético vão ganhando, progressivamente, ainda mais voz no cenário nacional. Coordenados por Blairo Maggi e Tereza Cristina – ministros da agricultura em seus respectivos governos – as demandas e interesses do agronegócio passam a ter amplo trânsito no congresso e planalto nacional.

Destacou-se as “conquistas” do setor emplacadas via reforma trabalhista, mudança do Licenciamento Ambiental, fim da prioridade de compra de alimento da merenda escolar vindo de assentamentos e comunidades, além da aprovação do Projeto de Lei 9086/2017, que criou a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio). Abre-se caminho para um conjunto de incentivos fiscais, ampliação da participação da bioenergia proveniente dos canaviais na matriz elétrica nacional e a promessa de 1,4 trilhões de reais em investimentos no setor sucroenergético em longo prazo.

Ainda como destaques recentes, pontuou-se o crescimento da liberação de agrotóxicos (quase 500 anualmente), o rebaixamento da classe de toxicidade de aproximadamente 600 produtos, a ampliação do dólar (favorecendo amplamente a exportação de gêneros agrícolas), os constantes ataques de Bolsonaro em prol da flexibilização da legislação / fiscalização ambiental e trabalhista e a tramitação do perdão das dívidas do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e do Imposto Territorial Rural (ITR) – que pode viabilizar entre R\$ 34 bilhões e R\$ 40 bilhões em descontos ou revogações de débitos para o agronegócio.

Frente a tudo que foi apresentado, vê-se que o setor sucroenergético sempre manteve íntima ligação com o Governo Federal, sendo representado e recebendo deste, inúmeros auxílios, subsídios, financiamentos e políticas públicas – sobretudo vinculadas aos grandes empreendimentos. Lógicas que permitem a ampliação da competitividade do setor em esfera nacional e global, bem como a difusão de perspectivas favoráveis ao desenvolvimento de suas atividades e reprodução de seus capitais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. 2018. Disponível em <http://www.virapagina.com.br/anfavea2018/>. Acesso em março de 2018.

ACN. Agência Câmara de Notícias. Mudança em projeto poderá assegurar anistia de dívidas com o Funrural. **Agência Câmara de Notícias**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/555256-mudanca-em-projeto-podera-assegurar-anistia-de-dividas-com-o-funrural>. Acesso em março de 2021.

BOLSA. [B]³ - Brasil, Bolsa, Balcão. **Bolsa de valores oficial do Brasil**. 2021. Disponível em: http://www.b3.com.br/pt_br/. Acesso em março de 2021.

BRASIL. Economia & Finanças. **Governo do Brasil**. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/editoria/economia-e-financas>. Acesso em fevereiro de 2018.

BRAY, Sílvia Carlos. As Políticas do Instituto do Açúcar e do Alcool e do Programa Nacional Alcool e Suas Influências na Área Açucareira – Alcooleira de Catanduva. In: RUAS, Davi Guilherme Gaspar ; FERREIRA, Enéas Rente; BRAY, Sílvia Carlos (Orgs.). **A agroindústria sucroalcooleira nas áreas canavieiras de São Paulo e Paraná**. 1. ed. Rio Claro: IGCE/UNESP - Pós-Graduação em Geografia, 2014. v. 1. 213p.

CASTILLO, Ricardo Abid. Região competitiva e circuito espacial produtivo: a expansão do setor sucro-alcooleiro no Brasil. VII Encontro Nacional da ANPEGE, Curitiba, 2009. **Anais...** Curitiba, 2009, 15p.

CPDOC/FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)/ **Fundação Getúlio Vargas**. Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). 2021. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-do-acucar-e-do-alcool-iaa>. Acesso em fevereiro de 2021.

CAMELINI, João Humberto. **Regiões competitivas do etanol e vulnerabilidade territorial no Brasil: o caso emblemático de Quirinópolis, GO**. Dissertação (Mestrado em Geografia). 159f. Campinas: IG/UNICAMP, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286707>. Acesso em março de 2021.

DELGADO, Guilherme Costa. "Questão Agrária no Brasil:1950-2003". In: Luciana Jaccoud. (Org.). **"Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo"**. 01ed. Brasília (DF): IPEA, 2005, v. 01, p. 51-90.

DEPEC - **Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. Açúcar e Etanol**. Economia em dia. 2017. Disponível em: https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia-pdf/infset_acucar_etanol.pdf. Acesso em maio de 2018.

MAPA. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Registro de Agrotóxicos e Afins. Governo Federal. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos>. Acesso em março de 2021.

MELO, Fernando Homem De.; FONSECA, Eduardo Giannetti Da. **Proálcool, energia e transporte**. Estudos Econômicos, São Paulo: Pioneira/FIPE, (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais). 163p. 1981.

NEVES, Carlos de Castro.; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A atuação do Estado brasileiro no processo de modernização agrícola e a incorporação do conceito de Microbacias Hidrográficas nas políticas públicas. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, p. 1-16, 2009.

OLIVEIRA, Cida de. Agrotóxicos: Pacote do Veneno avança no governo Bolsonaro. **A Rede Brasil Atual (RBA)**. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2020/03/agrotoxicos-rebaixamento-graurotoxicidade/>. Acesso em janeiro de 2021.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. A cana-de-açúcar e as usinas sucroalcooleiras no Triângulo Mineiro: periodização e processo recente de expansão. In: **IX ENANPEGE. (Anais)**. Goiânia: PPGE/UFG, 2011, v. 1, p. 1-8.

PEREIRA, Pablo. **Agronegócio tem a bancada mais organizada**. Especial: Os Donos do Congresso Brasileiro. Estadão. 2018. Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/politica/eleicoes/2018/os-donos-do-congresso/agro/>. Acesso em fevereiro de 2021.

PLANTPROJECT. Plataforma de comunicação e conteúdo para o agribusiness. **UM DIA PARA A HISTÓRIA**: Temer assina decreto do RenovaBio. 2018. Disponível em: <http://plantproject.com.br/novo/2018/06/renovabio-um-dia-para-a-historia/>. Acesso em março de 2021.

PRONAF. **Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Crédito Rural. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/08/entenda-o-programa-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em agosto de 2018.

RODRIGUES, Lino. Frota de veículos no Brasil. **Jornal Estado de Minas**. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/04/13/internas_economia,951278/frota-de-veiculos-no-brasil-cresce-mas-continua-envelhecida.shtml. Acesso em março de 2021.

SANTOS, Henrique Faria dos. Oligopolização e financeirização do setor sucroenergético brasileiro no século XXI. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 35, n. 2, p. 113-133, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/230494>. Acesso em fevereiro de 2021.

SILVA, Laís Ribeiro. **O BNDES e a sustentação do setor sucroenergético no Brasil: implicações territoriais no contexto neoliberal e de financeirização**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18930>. Acesso em março de 2021.

SILVA, William Ferreira da.; PEIXINHO, Dimas Moraes. A Expansão do Setor Sucroenergético em Goiás: a contribuição das políticas públicas / The Expansion of the Sugar Cane Energetic Sector In State of Goiás: the contribution of the public policy. 2012. **Campo -**

Território: *Revista de Geografia Agrária*, 7(13). Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/13766>. Acesso em março de 2021.

STACCIARINI, João Henrique Santana. **O setor sucroenergético no Triângulo Mineiro (MG):** crescimento econômico e manutenção das desigualdades sociais em municípios especializados. 2019. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/24252>. Acesso em março de 2021.

STACCIARINI, João Henrique Santana; PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. Implicações territoriais do setor sucroenergético no Triângulo Mineiro: inserção e limites da “vocação” exportadora. In: VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. (Anais). Goiânia: UFG, 2015.

STACCIARINI, João Henrique Santana; PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. O Setor sucroenergético no Triângulo Mineiro: crescimento econômico e manutenção das desigualdades sociais nas “cidades da cana”. *Ateliê Geográfico*, v. 12, n. 3, p. 55-75, dez./2018. <https://doi.org/10.5216/ag.v12i3.46969>. Acesso em março de 2021.

STACCIARINI, João Henrique Santana; STACCIARINI, José Henrique Rodrigues. As Transformações do Território Brasileiro: Formação, Avanços e Perspectivas. *Redel. Revista Granmense de Desarrollo Local*, v. 2, n. 3, p. 55-68, 3 out. 2018. Disponível em: <https://revistas.udg.co.cu/index.php/redel/article/view/116>. Acesso em março de 2021.

SZMRECSANYI, Tamás; MOREIRA, Eduardo Pestana. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 11, p. 57-79, Apr. 1991. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141991000100006>. Acesso em março de 2021.

UNICADATA. **Banco de dados da União da Indústria de Cana-de-Açúcar**. 2020. Disponível em: <http://www.unicadata.com.br/>. Acesso em janeiro de 2020.

SOBRE O AUTOR

João Henrique Santana Stacciarini

Professor Substituto de Geografia do CEPAE/UFG e Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG/IESA). Exerceu, de 2017 a 2019, função de Professor Substituto do Curso de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU/FACIP). Em 2016 e 2017, colaborou como Professor e Monitor Voluntário de Geografia no Cursinho Social Futuro Pré-Vestibular Alternativo (Uberlândia/MG). Participou de projetos e atividades científicas em Moçambique e Cuba. Colabora como parecerista voluntário em nove periódicos científicos. Durante o doutorado, cursou disciplinas como aluno especial na USP, UNICAMP e UFRJ. Ao longo da Graduação em Geografia (UFU), atuou como bolsista dos programas institucionais PIBIC e PIBID e como monitor voluntário em disciplinas do curso. Estudou Engenharia Civil, de 2010 a 2012, na Universidade Federal de Goiás (UFG). Possui interesse por leituras, pesquisas e escritas de trabalhos científicos interdisciplinares envolvendo as subáreas Geografia Médica e da Saúde, Geografia Política, Geografia da População, Geografia Agrária, Geografia Urbana e Geografia Econômica.

Recebido em julho de 2021.
Aceito para publicação em setembro de 2021.