

OS EFEITOS DAS POLÍTICAS VOLTADAS AO SETOR SUCROALCOOLEIRO NO ESTADO DE SÃO PAULO¹

Antonio Carlos Ferreira Júnior²
Antonio Nivaldo Hespanhol³

Resumo: A agroindústria sucroalcooleira sempre esteve atrelada ao controle direto do Estado, o qual se colocou como o responsável pela definição das cotas de produção, pelo estabelecimento dos cronogramas de comercialização e dos preços ao longo de toda a cadeia produtiva. Ao longo dos anos de 1990, o setor foi desregulamentado. Atualmente o mercado dos produtos sucroalcooleiros está totalmente livre, exigindo das destilarias e usinas a elaboração de novos mecanismos para a adequação ao novo sistema. Estas notas têm como proposta resgatar as principais políticas públicas voltadas ao setor sucroalcooleiro e suas implicações no processo de expansão da produção sucroalcooleira no Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Agroindústria Canaveieira; Estado de São Paulo.

Abstract: The sucroalcooleira agroindústria always was tread to the direct control of the State, which if placed as the responsible one for the definition of the quotas of production, for the establishment of the chronograms of commercialization and the prices throughout all the productive chain. To the long one of the years of 1990, the sector was desregulamentado. Currently the market of the sucroalcooleiros products is total free, demanding of the distilleries and plant the elaboration of new mechanisms for the adequacy to the new system. These notes have as proposal to rescue the main public politics directed to the sucroalcooleiro sector and its implications in the process of expansion of the sucroalcooleira production in the State of Sao Paulo.

Key Words: State; Public politics; Agroindústria Canaveieira; State of Sao Paulo.

¹ Texto produzido com base na Pesquisa de Iniciação Científica intitulada "A produção sucroalcooleira como alternativa de desenvolvimento da Região de Presidente Prudente-SP". Com o apoio financeiro do Programa PIBIQ/CNPq – período correspondente entre agosto 2004 e Julho de 2005.

² Aluno do curso de graduação em Geografia da FCT/UNESP/Presidente Prudente – SP, sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol; membro do GEDRA (Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária). E-mail: antoniokrlos@hotmail.com.

³ Docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP/Presidente Prudente-SP. Membro do GEDRA (Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária) End: Rua Roberto Simonsen, 305. Centro Educacional. CEP: 19060-900, Cx. Postal 957. Presidente Prudente/SP. E-mail: nivaldo@prudente.unesp.br.

1. Breve histórico da cultura de cana-de-açúcar no Brasil

Compreender a história da cana-de-açúcar no Brasil é fundamental para o entendimento da importância que o produto ocupou na formação econômica do país.

A exploração econômica das terras americanas está diretamente relacionada com a expansão comercial da Europa. Como meio de assegurar a posse das terras brasileiras, Portugal resolve tomar algumas medidas, como, por exemplo, efetuar a exploração agrícola das terras que até então não se creditava nenhum valor econômico.

Devido às suas experiências anteriores com a produção de açúcar nas ilhas do Atlântico e a fundamental parceria com os Flamengos, Portugal encontrara facilidade ao consolidar no território um empreendimento agrícola altamente rentável (FURTADO 1970). SZMREZÁNYI (1979) ressalta a importância da agroindústria canavieira para a formação econômica do país:

O desenvolvimento da agroindústria canavieira teve um papel de grande relevo na história econômica do Brasil. Durante quase dois séculos após o descobrimento, ela constituiu praticamente o único pilar em que se assentava a economia colonial. Até essa época, o Brasil era o maior produtor e exportador de açúcar do mundo. [...] (SZMREZÁNYI, 1979, p.43).

A partir da década de 1930, período em que se organizou um Estado centralizador e coordenador das grandes decisões nacionais, iniciou-se o planejamento da agroindústria canavieira nacional. Esta fase teve como marco principal a criação do Instituto do Alcool e do Açúcar (IAA), através do Decreto do Governo Federal nº 22789, de 01/06/1933. Bray, Ferreira e Ruas (2000) ressaltam que:

Este órgão surgiu para contribuir com a melhoria das condições da agroindústria açucareira nacional e resolver o excedente da produção de açúcar como fomento do álcool combustível, através da estabilização dos preços do açúcar e da construção de novos equipamentos para as destilarias destinadas à produção do álcool (BRAY, FERREIRA e RUAS, 2000, p.14).

Szmreczányi (1979), destaca os principais objetivos que permearam a criação do IAA no ano de 1933 por meio do Artigo 4.º do Decreto nº 22.789:

- (A) Assegurar o equilíbrio interno entre as safras anuais de cana e o consumo de açúcar, mediante a aplicação obrigatória de uma quantidade de matéria-prima, a determinar o fabrico do álcool.
- (B) Fomentar a fabricação do álcool anidro, mediante a instalação de destilarias centrais nos pontos mais aconselháveis, ou auxiliando as cooperativas e sindicatos de usineiros que para tal fim se organizarem, ou os usineiros individualmente, a instalar destilarias ou melhorar suas instalações atuais.
- (C) Estimular a fabricação de álcool anidro durante todo o ano, mediante a utilização de quaisquer outras matérias-primas (além da cana), de acordo com as condições econômicas de cada região (SZMRE CZÁNYI, 1979, p.180).

Bray, Ferreira e Ruas (2000) ressaltam que, através dessas atribuições, foram implantadas no final da década de 1930 as três primeiras grandes destilarias centrais de álcool, localizadas junto aos principais centros de distribuição de gasolina importada: Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais.

A expansão da agroindústria, em âmbito nacional, foi bastante expressiva na década de 1950⁴ quando se aprofundaram os processos de industrialização e urbanização do país. O mercado interno açucareiro-alcooleiro cresceu significativamente, possibilitando um grande desenvolvimento das agroindústrias açucareira-alcooleira e a ampliação de sua capacidade produtiva. Nesta época houve grande expansão das áreas canavieiras do Estado de São Paulo, associadas à instalação de agroindústrias, notadamente na região de Piracicaba.

Na década de 1940 foi instituído o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto Lei nº 3855/1941), lei que objetivava a proteção dos fornecedores de cana-de-açúcar, por meio de várias medidas, tais como o estabelecimento do salário mínimo do trabalhador rural canavieiro. No entanto os trabalhadores rurais canavieiros foram legalmente tutelados pelo IAA somente no ano de 1944, através do Decreto nº 6969/1944, por meio do qual se procurou garantir: a) estabilidade no emprego; b) moradia-padrão digna; c) direito à assistência médico-hospitalar e odontológica gratuita; d) direito a uma área de terras gratuita e próxima à moradia para a produção de culturas de subsistência e, e) proibição da redução de seus salários durante a má safra de cana-de-açúcar (BRAY, FERREIRA e RUAS, 2000).

⁴ Segundo Szmreczányi (1979), esta fase é marcada pelo "intenso crescimento do subsetor, e também da economia nacional; crescimento voltado para dentro e caracterizado pela definitiva transferência do eixo da agroindústria canavieira para a região Centro-Sul do país" (p. 33)

Os mesmos autores ressaltam que, a partir do início da década de 1970⁵, especialmente depois da crise energética desencadeada pela “choque do petróleo” de 1973, o governo, pressionado por um lado, pelos usineiros, então endividados via Fundo Especial de Exportação, e por outro, pelas fábricas de equipamentos industriais do ramo, as quais tinham se estruturado para fazer frente ao Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira/Alcooleira, lança, no ano de 1975, o Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL).

2. Aspectos gerais do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL).

O PROÁLCOOL ⁶foi instituído pelo Decreto nº 76.593 de 14/11/1975, com o objetivo de aumentar a produção de safras agroenergéticas e a capacidade industrial de transformação, assim como a obtenção de álcool para a substituição da gasolina e o incremento no uso do setor químico, conforme observado por Bray, Ferreira e Ruas (2000).

A primeira fase do PROÁLCOOL abrange os anos de 1975 a 1979 e o seu objetivo era atingir uma produção de 3,0 bilhões de litros de álcool. Essa fase se estendeu do lançamento do Programa até o denominado “segundo choque do petróleo”, destacando a sua implementação como solução para a crise do açúcar no mercado mundial e como um programa de alternativa energética. Pode ser caracterizada também pela utilização, por parte do governo, do crédito subsidiado como forma de estimular o aumento da produção canieira e da capacidade industrial de transformação de cana-de-açúcar em álcool.

A segunda fase abrangeu o período de 1980 a 1985 e teve como prioridade reequilibrar as contas externas do país. Para isso, o Programa continuou com a política de crédito subsidiado. Nesta fase o PROÁLCOOL teve como meta principal a substituição parcial da

⁵ Esta década é marcada pela formulação e pela execução de diversas políticas de concentração e modernização do subsetor “políticas essas determinadas por uma conjuntura excepcionalmente favorável do mercado internacional e praticamente interrompidas depois que essa conjuntura excepcional deixou de existir” (SZMRECZÁNYI, 1979, p.34),

⁶ Correia (1996) resalta o argumento social que o PROÁLCOOL estava revestido: “A economia da cana-de-açúcar era vista também como um instrumento de reequilíbrio das disparidades regionais, fixando os trabalhadores no campo, aumentando a renda rural e modernizando as relações de trabalho” o mesmo autor refuta este argumento falacioso “[...] vemos que o número de empregados é considerável, mas os trabalhadores não podem viver nas fazendas, utilizando uma parte da terra para as culturas de subsistência, como nas plantações tradicionais. Ao mesmo tempo em que a expansão da cultura de cana-de-açúcar toma o lugar das florestas, das pastagens e das culturas alimentícias, desequilibrando o provisão alimentar, a sazonalidade da força de trabalho e a dissociação dos trabalhadores de suas pequenas propriedades estimulam o êxodo rural e acentuam o desemprego em massa durante seis/sete meses por ano, deteriorando a qualidade de vida nas cidades” (p.15).

gasolina pelo álcool combustível. Bray, Ferreira e Ruas (2000), destacam que nesta fase o Estado de São Paulo já se tornara o principal centro alcooleiro do país e já era preocupante a expansão concentradora da agricultura canavieira no território paulista. O governo paulista lançou políticas de incentivo a instalação de novas destilarias e usinas em áreas de carência econômica, visando assim quadruplicar a produção de álcool do Estado.

Diante desse contexto surge o Programa denominado “Bases para um Plano de Desenvolvimento do Oeste do Estado de São Paulo –PROOESTE” que possibilitou a expansão da cultura de cana-de-açúcar em direção ao Oeste Paulista e que, de acordo com Hespanhol (1997), provocou um aumento de 318,7 % da área ocupada com lavouras de cana-de-açúcar no Estado entre as safras de 1975/76 e 1985/86. Um dos programas estabelecidos pelo PROOESTE foi o Programa de Expansão da Canavieira para a Produção de Combustível do Estado de São Paulo – PROCANA que abrangeu 153 municípios do oeste paulista, distribuídos na região considerada de alta prioridade pela CATI, e consolidou a expansão significativa do cultivo da cana-de-açúcar.

Segundo CERON et al (1983, p.220) uma das justificativas para a implementação do programa era a de que “existem muitas áreas aptas ao cultivo de cana-de-açúcar que estão em uso com pecuária extensiva onde se empregam poucos recursos tecnológicos e pouca mão de obra”. Além disso, para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento todas essas formas de estímulo à expansão da cultura de cana-de-açúcar poderia promover o desenvolvimento na região.

Bray, Ferreira e Ruas (2000, p.89) destacam os principais objetivos da Secretaria da Agricultura com a implantação de um Plano voltado para a região Oeste Paulista:

- (a) Aproveitamento da infra-estrutura existente, sem necessidade de investimentos públicos adicionais para a sua consecução;
- (b) Inversão do fluxo migratório, face à criação de empregos diretos e indiretos necessários à consolidação do programa;
- (c) Interiorização do desenvolvimento pelo fortalecimento das economias regionais; e
- (d) Preservação e ampliação da oferta de alimentos, bem como manutenção da expressiva participação do setor agropecuário paulista na pauta de exportação.

Este programa delimitou áreas consideradas como altamente prioritárias para a expansão da produção de álcool, são elas: as Regiões de Presidente Prudente, Araçatuba, Bauru e Oeste da Região de São José do Rio Preto. Nestas áreas todos os projetos de

implantação de destilarias anexas ou novos teriam maiores facilidades para a aprovação. A Região de Marília e o Centro-Leste de São José de Rio Preto foram consideradas regiões medianamente prioritárias, nesse caso, a aprovação de novos projetos dependeria de um estudo minucioso. As demais regiões do Estado foram consideradas áreas não prioritárias para a expansão da produção de álcool (BRAY, FERREIRA e RUAS, 2000, p.87-8).

A partir de 1983, o governo do Estado de São Paulo, com a intenção de implantar uma política própria de controle e planejamento da questão energética em seu território, cria o Conselho Estadual de Energia (CEE), que tinha como função principal emitir pareceres técnicos sobre a validade e conveniência da implantação, ampliação e transformação de destilarias no Estado de São Paulo (BRAY, FERREIRA e RUAS, 2000).

Foi a partir da emissão destes pareceres que se constatou que a expansão da cultura de cana-de-açúcar continuava a ocorrer nas regiões consideradas não prioritárias, exigindo do Estado maior empenho em disciplinar a expansão canavieira:

Após quatro anos da implantação do PRÓ-OESTE (PROCANA), o recém criado Conselho Estadual de Energia, através de seu primeiro documento publicado em 1984 sobre diretrizes básicas, apontou que a expansão de cana-de-açúcar, apesar do PRÓ-OESTE, continuava a ocorrer com mais intensidade nas regiões consideradas não prioritárias, isto é, nas áreas canavieiras tradicionais do Estado (BRAY, FERREIRA e RUAS, 2000, p.91).

Pode-se observar, a partir dos dados apresentados na Tabela 1, que a produção de álcool nas áreas de abrangência do PRÓOESTE foi incrementada em apenas 20% nas safras em que as políticas do Conselho Estadual de Energia estavam sendo implantadas, a partir de 1987. Enquanto nas áreas tradicionais, apesar da diminuição da produção, manteve-se o destaque devido a grande força econômica e política dos grandes empresários da região.

Tabela 1 - A produção de álcool no Estado de São Paulo: áreas tradicionais e do PRÓOESTE

nos anos de 1974/75, 1979/80, 1987/88, 1992/93 e 1997/99

Safras	Áreas tradicionais		Áreas de abrangência do Prooeste	
1974/75	398.193	90,40%	39.197	9,60%
1979/80	2.098.701	94,89%	373.639	15,11%
1987/88	5.490.329	74,78%	1.949.877	25,22%
1992/93	6.058.442	78,44%	1.367.925	23,56%
1997/98	6.657.847	70,22%	2.757.131	29,28%

Fonte: BRAY, FERREIRA E RUAS, 2000

A Região Central do Estado apresenta grande concentração de lavouras de cana-de-açúcar. Na região de Presidente Prudente, por exemplo, apenas 9 municípios possuem áreas que variam de 3.000 a 15.000 hectares plantados com cana-de-açúcar, segundo os dados da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) referentes ao ano de 2004.

A partir da década de 1990, a agroindústria sucroalcooleira foi desregulamentada. Partiu de um modelo onde o papel de intervenção do Estado era forte, responsável por definir cotas de produção, cronogramas de comercialização e preços ao longo de toda a cadeia produtiva, para o estágio atual, no qual tudo é definido no âmbito do mercado. Porém, essa omissão do Estado não acontece de forma completa, pelo contrário, com o intuito de fortalecer o livre mercado um novo pacote de políticas de apoio à produção e a comercialização do álcool combustível foi elaborado.

Com a Emenda Constitucional nº 33 de 11 de Dezembro de 2001, regulamentou-se um regime especial de tributação aplicada a setores específicos, a CIDE (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico) e mais tarde, com base na Lei nº 10.336 -19/12/2001 criou-se a CIDE sobre combustíveis. Esta nova legislação estabelecia três destinações para os recursos arrecadados: 1. Pagamento de subsídios a preços e ao transporte de álcool combustível, gás natural e petróleo e derivados; 2. Investimentos na Infra-estrutura de transportes; e, 3. Investimentos em projetos de natureza ambiental.

Por meio do Decreto nº 4.353 –30/08/2002 foi criada uma série de instrumentos para regulamentar as formas de aplicação dos recursos da CIDE. Aqui vamos nos ater a um instrumento, qual seja: a Equalização dos custos de produção da matéria-prima. Por meio deste instrumento busca-se amenizar os efeitos da diferença entre os custos de produção verificados no Estado de São Paulo entre os produtores da matéria-prima.

Com a adoção desse novo instrumento esperava-se diminuir as mazelas da má distribuição de renda e riqueza no Estado, porém o objetivo não fora alcançado, pelo contrário, ao estimar um custo médio único, ignorou-se o fato de que unidades produtivas mais eficientes, baseadas na produção em grande escala, incorporadoras de modernas tecnologias, inclusive a mecanização das principais etapas do processo produtivo, acabavam recebendo um bônus significativamente maior do que as menos eficientes, distorcendo todo o foco da política.

Na verdade houve a concentração da produção primária em torno das unidades processadoras foi aprofundada, acelerando o processo de expulsão dos pequenos e médios fornecedores. Além disso, não houve a redução das disparidades de custos entre estabelecimentos que apresentam alto nível de eficiência a produtividade e estabelecimentos desprovidos de condições de competitividade (BRASIL, 2001).

Considerações Finais

O Estado se constituiu num dos principais agentes estimuladores da expansão da agroindústria canavieira, por meio do estabelecimento de políticas que propiciaram o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro.

O Próalcool (Programa Nacional do Alcool) foi amplamente empregado no financiamento da implantação de novas destilarias e na expansão das já existentes nas regiões que ainda não tinham relevância econômica na produção de álcool, como, por exemplo, a porção oeste do Estado de São Paulo.

Apesar das políticas voltadas ao incentivo da cana-de-açúcar no Oeste Paulista, a expansão continuou ocorrendo nas regiões produtoras tradicionais como a porção Central do Estado.

A partir do processo de desregulamentação, o Estado, com uma atuação mais discreta, lança uma série de medidas de apoio à produção e a comercialização, com o intuito de fomentar o livre mercado. O CIDE (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico) sobre combustíveis (Lei 10.336-19/12/2001) se constitui num dos principais mecanismos neste sentido.

A CIDE visava a Equalizar os custos de produção da matéria-prima, buscando amenizar os custos da produção de combustíveis no Estado de São Paulo. Ao contrário do que se desejava, os maiores beneficiários dessa política foram as unidades produtivas de maior porte, que acabaram recebendo um bônus bem mais elevado do que as unidades produtivas menores.

Com isso, preservou-se o caráter concentrador da produção primária em torno das próprias unidades processadoras e agravaram-se

as disparidades de custos entre estabelecimentos cuja produtividade é mais elevada e os estabelecimentos menos competitivos.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Ministério da Agricultura e Abastecimento-Secretaria de Produção e Comercialização-Departamento de Açúcar e Alcool. **Instrumentos de política para o setor sucroalcooleiro**. [Brasília] [ca. 2001].

BRAY, S. C; FERREIRA, E. R; RUAS, D. G. G. **As políticas da agroindústria canavieira e o Próalcool no Brasil**. Marília: Unesp-Marília –Publicações, 2000. 104p.

CORREIA, E.L. **Próalcool – do sucesso à polemica**. Agroanalysis. Rio de Janeiro, 1996. nº 8. p.12-16

HESPANHOL, A. N. **Dinâmica agroindustrial, intervenção estatal e a questão do desenvolvimento da Região de Andradina**. São Paulo, 1997A, 277p. Tese (Doutorado). IGCE –CP de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista.

_____. **Políticas Públicas, modernização e crise na agricultura brasileira**. Faz Ciência, v. 1, nº1. Francisco Beltrão: 1997 p. 38-49.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)**. São Paulo: Hucitec/UNICAMP, 1979.