

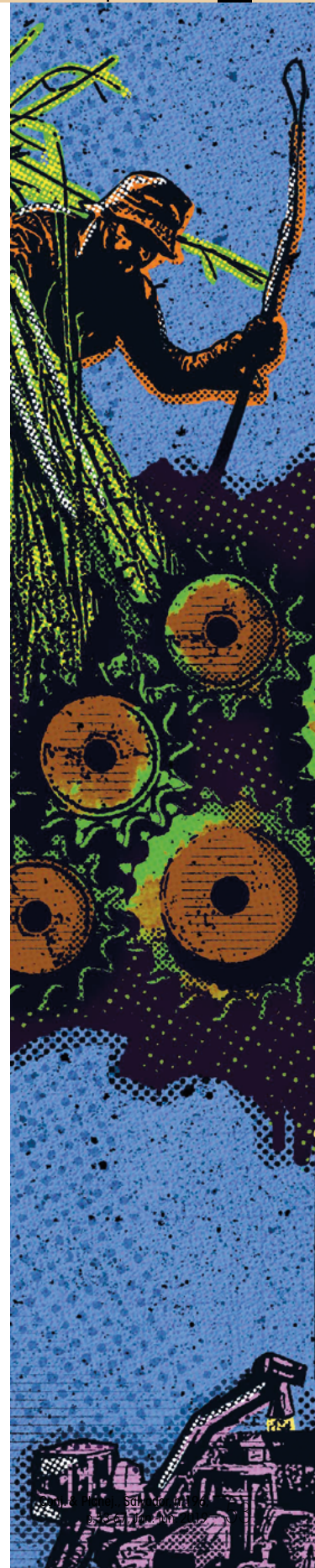
AS RELAÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E O SETOR SUCROENERGÉTICO

Geraldo Jose Ferraresi
de Araujo
Mestre em Administração de
Organizações, pela Universidade
de São Paulo (USP) e graduado em
Administração de Empresas, pela
Universidade de São Paulo (USP).
geraldoferraresi@gmail.com

Adhemar Ronquim Filho
Mestre em Desenvolvimento Regional
e Meio Ambiente, pela Universidade de
Araraquara (UNIARA) e doutorando em
Administração de Organizações, pela
Faculdade de Economia, Administração
e Contabilidade de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo (USP).
Procurador Municipal e professor de
graduação e pós-graduação em Direito
da UNIARA). aronquim@gmail.com

Nadia Maria Colin
Graduada em Direito pela
Universidade de Araraquara (UNIARA).
nadia_colin@hotmail.com

O DIREITO Administrativo, de acordo com Resurreição (2002) surgiu com a teoria da separação de poderes, desenvolvida por Montesquieu e acolhida pelos estados de direito. A tripartição do estado em executivo, legislativo e judiciário veio a ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las.



De acordo com Garcez (2013) o Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, o maior produtor e exportador de açúcar e o segundo maior produtor de etanol do mundo

Podemos citar como uma das funções garantidas constitucionalmente a união, para Correia (2010) é a atuação no domínio econômico que tem por objetivo a interferência na ordem econômica do país, através de leis e atos normativos, em outros casos exercendo atividade empresarial (modo excepcional) e em outras circunstâncias dando incentivos fiscais e ou financeiros ao setor privado sempre com a finalidade de atingir o interesse público e o bem-estar social.

Sendo o setor sucroenergético de grande importância para a economia nacional, e, no cenário atual, ganhando o etanol relevância, devido ao seu potencial para substituir o petróleo, uma fonte não renovável e mais poluente. De acordo com Garcez (2013) o Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, o maior produtor e exportador de açúcar e o segundo maior produtor de etanol do mundo. O setor sucroenergético, de acordo com Ramos e Nachiluk (2015), foi responsável por aproximadamente 2% do PIB nacional e por 31% do PIB da agricultura no Brasil em 2012, tendo empregado cerca de 4,5 milhões de pessoas. Com a produção de 590 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, sendo que a região Centro-Sul é responsável por aproximadamente 90% dessa produção.

A cadeia produtiva da cana-de-açúcar movimentou, na safra 2013/2014, em torno de US\$ 107 bilhões, contribuindo com cerca de US\$ 8,5 bilhões de impostos. Além da comercialização de 14,54 bilhões de litros de etanol, e 11,13 milhões de toneladas de açúcar para o mercado interno, as exportações de etanol somaram US\$ 1,67 bilhão, e 26,63 milhões de toneladas de açúcar (NEVES; TROMBIM, 2014).

Por representar um segmento importante dentro do agronegócio e da indústria nacional, esse setor é vulnerável às influências das políticas econômicas governamentais do direito ambiental, a partir da regulação de sua expansão, através de suas normas e licenças e das tributações que incidem sobre o setor e mudam conforme o conteúdo e interesse do Estado que, pela Constituição Federal de 1988, pode intervir na economia alterando alíquotas e criando tributações para o setor, acrescentando desafios ao seu desenvolvimento.

Partindo dessas premissas, o objetivo do presente artigo é apontar as políticas governamentais direcionadas ao setor sucroenergético e os diplomas legais que fomentaram e fomentam o presente setor. Como objetivos específicos têm-se:

- Analisar a influência que o setor sucroenergético sofreu a partir dos vários dispositivos legais, como emendas constitucionais, leis e decretos;
- Analisar as consequências dessas intervenções para o setor;

- Identificar quais foram as intervenções de relevância para o setor sucroenergético e debater quais foram as consequências das intervenções públicas no setor sucroenergético.

Para a consecução dos objetivos, a metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa que:

Pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas. A pesquisa qualitativa encaixa-se como uma abordagem adequada à compreensão da natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999, p. 90).

Além disso, foi realizada a revisão bibliográfica nos principais artigos e dissertações relacionados com o diploma legal ligado ao setor sucroenergético, aonde o conteúdo extraído foi submetido à análise de discurso, que de acordo com Gregolin (1995, p. 18) “podemos observar as projeções da enunciação no enunciado; os recursos de persuasão utilizados para criar a “verdade” do texto (relação enunciador/enunciatário) e os temas e figuras utilizados”.

REVISÃO DA LITERATURA

ORIGEM E CICLO DA ECONOMIA AÇUCAREIRA NO BRASIL

A cana-de-açúcar, originária da Nova Guiné, expandiu-se pelo continente asiático por volta do século III A.C. Foi com a chegada dos europeus à América e à Índia que começou uma nova etapa em seu desenvolvimento e produção em escala mundial (MOREIRA, 2007).

Para Góes, Marra e Silva (2008), a cana-de-açúcar está intrinsecamente ligada à história e ao desenvolvimento do país. A cana-de-açúcar foi uma das primeiras atividades econômicas a serem desenvolvidas no Brasil a partir de 1530, por Martin Afonso de Souza, com o início do processo colonial brasileiro.

De acordo com Regazzini e Bacha (2012), desde o início da colonização brasileira, a cana-de-açúcar é uma atividade de grande importância para a economia nacional, dado que desde os primeiros séculos de história, essa cultura se destinava basicamente à produção comercial em grande escala de açúcar para exportação Europeia. Para Prado Junior (1972), era o início

A cana-de-açúcar foi uma das primeiras atividades econômicas a serem desenvolvidas no Brasil a partir de 1530, por Martin Afonso de Souza, com o início do processo colonial brasileiro

De acordo com Fausto (2012) de 1570 até 1670, foi o momento histórico de intensa produção e lucratividade do negócio açucareiro, porém, a partir de 1670, o valor e volume exportado sofreram quedas acentuadas, devido à concorrência holandesa nas Antilhas, e em 1760, no auge do ciclo do ouro, inicia-se uma fase de decadência da economia açucareira no Brasil

de um dos ciclos econômicos mais longos da história do Brasil, posicionando o país como principal fornecedor de açúcar na divisão internacional de trabalho, que vai do início da colonização até 1760, com destaque para as regiões da Bahia e de Pernambuco, onde estavam instalados os engenhos responsáveis pela produção e exportação de açúcar para Europa.

De acordo com Fausto (2012) de 1570 até 1670, foi o momento histórico de intensa produção e lucratividade do negócio açucareiro, porém, a partir de 1670, o valor e volume exportado sofreram quedas acentuadas, devido à concorrência holandesa nas Antilhas, e em 1760, no auge do ciclo do ouro, inicia-se uma fase de decadência da economia açucareira no Brasil.

A economia do açúcar durante o Brasil colônia se estruturou no chamado *plantation* com base em três elementos básicos: latifúndio, monocultura e trabalho escravo, logo, nasceram no Brasil a grande propriedade rural e a sociedade patriarcal onde os poderes político, econômico e social estavam concentrados nas mãos dos senhores de engenho. Além disso, o poder estava estratificado na aristocracia rural (senhores de engenho), homens livres (comerciantes e funcionários públicos) e escravos, grande parte da população do período (PRADO JUNIOR, 1972).

AS INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NO SETOR SUCROENERGÉTICO

As primeiras intervenções no setor sucroenergético aconteceram com a criação de escolas imperiais de agricultura, na segunda metade do século XIX. De acordo com Câmara (2019), a Imperial Escola Agrícola da Bahia, criada por meio do Decreto nº 5.957, de 23 de junho de 1875, foi consequência de uma política iniciada em 1859 pelo Imperador D. Pedro II com a finalidade de se ensinar os princípios, de se ensaiar os sistemas mais convenientes de cultura da terra e sua preparação, os métodos que possam melhor concorrer para aperfeiçoar o fabrico dos produtos agrícolas e de introduzir máquinas e instrumentos que facilitem o trabalho e melhorem os processos até agora empregados.

De acordo com Torres (1926), o Imperial Instituto Baiano de Agricultura, instituição que precedeu e possibilitou o surgimento da Imperial Escola Agrícola da Bahia em 1875, foi criado em 1859 junto a outros Imperiais Institutos de Agricultura como o Instituto de Agricultura Sergipano (Decreto nº 2.521 de 20/01/1860), o Instituto Pernambucano de Agricultura (Decreto nº 2.516 de 22/12/1859), o Instituto Fluminense de Agricultura (Decreto nº 2607 de 30/06/1860) e o Instituto Rio-Grandense de Agricultura (Decreto nº 2816 de 14/08/1861), somando-se às diversas experiências modernizadoras realizadas no país.

Nos anos 30, de acordo com Pinheiro (2015) foi criado o Instituto do Alcool e do Açúcar (IAA), com Decreto n.º 22.789, esse instituto teve como função primordial de centralizar, controlar estoques, estabelecer contratos de exportação, conceder subsídios aos produtores e administrar o setor sucroenergético.

Em 20 de fevereiro de 1931, foi publicado o Decreto n.º 19.717, que obrigava a utilização de 5% de álcool na gasolina importada no Brasil, esse Decreto foi criado com objetivo de interferir na ordem econômica na época do Governo Vargas. Ainda reforçando esse decreto, acrescenta-se o Decreto n.º 737, de 23 de setembro de 1938, que vem na mesma vertente de tornar obrigatório a adição do álcool anidro à gasolina, medida que perdura até os dias atuais (SELANI, 2005).

Já o Decreto Lei n.º 3.855, de 27 de novembro de 1941, de acordo com Rico (2013), regulamentou, identificou e definiu os direitos e deveres dos fornecedores de cana-de-açúcar, considerando fornecedor todo o lavrador que, cultivando terras próprias ou alheias, fornecia cana a uma mesma usina, diretamente ou interposta, durante três ou mais safras consecutivas. Além disso, estão compreendidos os parceiros, arrendatários, bem como os lavradores sujeitos ao risco agrícola e aos quais haja sido atribuída, a qualquer título, área privativa de lavoura, ainda que os respectivos fornecimentos sejam feitos por intermédio do proprietário, possuidor ou arrendatário principal do fundo agrícola. Já em 1942, ainda de acordo com Rico (2013) o Decreto Lei n.º 4.722 declara a Indústria Alcooleira de interesse nacional, estabelecendo padrões de mistura, intervenção econômica em nível nacional a partir da agricultura canavieira.

Dentre as intervenções governamentais no setor sucroenergético desde os anos 1930, a mais significativa foi a do Programa Nacional do Alcool, conhecido como Proálcool, que de acordo com Pissinato (2014) surgiu em meio à primeira crise do petróleo, nos anos 70, sucedeu que os países produtores de petróleo começaram a limitar as exportações de petróleo aos países consumidores. O Brasil importava cerca de 80% de sua necessidade de consumo, como resposta a essa crise no mercado internacional surge o Proálcool idealizado por José Walter Batista Vidal, físico e por Urbano Ernesto Stumpf, engenheiro urbano.

O Proálcool foi instituído pelo Decreto 76.593 de 14 de novembro de 1975, de acordo com Pinto (2011) com o objetivo de expandir a produção de cana-de-açúcar e a capacidade de processamento das usinas para a produção de etanol, combustível renovável para substituir a gasolina, derivado do petróleo.

Decreto Lei n.º 3.855,
de 27 de novembro
de 1941, de acordo
com Rico (2013),
regulamentou,
identificou e definiu
os direitos e deveres
dos fornecedores
de cana-de-açúcar,
considerando
fornecedor todo
o lavrador que,
cultivando terras
próprias ou alheias,
fornecia cana a
uma mesma usina,
diretamente ou
interposta, durante
três ou mais safras
consecutivas

O Programa Nacional do Álcool para Johnson (2010) teve êxito ao introduzir o álcool em substituição ao petróleo, ainda mais relevante foi a tecnologia desenvolvida através desse programa, possibilitando a introdução de novas variedades de cana desenvolvidas no Brasil e o aprimoramento do setor

Para que houvesse a implementação do Proálcool, houve captação de recursos financeiros internacionais através do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Banco Mundial, para ampliação das áreas plantadas com a matéria prima, a cana-de-açúcar, e as usinas receberam financiamentos para que pudessem investir em aparelhos. Isso foi até o chamado segundo choque do petróleo que ocorreu em 1979, decorrente de uma Revolução Islâmica no Irã que ocasionou a paralisação da produção de petróleo.

Em um segundo momento (1980 – 1985) o objetivo era a substituição parcial da gasolina pelo álcool para que houvesse um reequilíbrio nas contas do país. Ressalta-se que o Estado de São Paulo alcançou o patamar de principal centro sucroenergético do país e lançou uma política de incentivo no setor com a intenção de aumentar a produção de álcool (KOHLHEPP, 2010).

O objetivo do Proálcool foi atingido, introduzindo uma nova matriz energética no país. No ano de 1987, a produção de álcool atingiu um patamar de 12 bilhões de litros e em 1989, 60% da gasolina já havia sido substituída por álcool no Brasil, porém o aumento dos preços internacionais do açúcar, combinado com a queda do preço do barril no cenário internacional, acabou ocasionando uma crise de desabastecimento no mercado nacional (KOHLHEPP, 2010).

O Programa Nacional do Álcool para Johnson (2010) teve êxito ao introduzir o álcool em substituição ao petróleo, ainda mais relevante foi a tecnologia desenvolvida através desse programa, possibilitando a introdução de novas variedades de cana desenvolvidas no Brasil e o aprimoramento do setor, nota-se que o país usa um combustível renovável em larga escala que independe do mercado internacional. Por outro lado, existe a contratação de mão de obra que é maior do setor petrolífero e ainda se vislumbra parte ambiental com a redução de emissões de gases efeito estufa

Paralelamente ao Proálcool, de acordo com a Rede Interuniversitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético (2019) o IAAem 1971, elaborou e executou o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar, também conhecido como PLANALSUCAR, com o objetivo de otimizar os rendimentos da cana de açúcar, tanto na lavoura quanto na indústria sucroenergética.

O PLANALSUCAR foi implantado progressivamente, por meio de Coordenadorias Regionais nos Estados de Alagoas em Rio Largo, São Paulo em Araras, Rio de Janeiro em Campos, Pernambuco em Carpina e Minas Gerais em Ponte Nova. Também se contava com Subestações Regionais nos Estados do

Paraná, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Paraíba, Maranhão, Pará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia (REDE INTERUNIVERSITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR SUCROENERGÉTICO, 2019).

Esse projeto direcionou esforços no sentido de levar a indústria da cana conhecimentos, produtos e serviços gerados pela pesquisa, que resultaram em considerável aumento da produtividade agroindustrial. Em menos de cinco anos esse órgão de pesquisa apresentava resultados altamente significativos para o setor canavieiro nacional, destacando: a modernização da mecanização agrícola e industrial; o controle biológico de pragas, com a produção da vespa *Cotesia flavipes* no controle da broca comum, a *Diatraea spp* e a produção do fungo *Methariziumanisopliae* no controle das cigarras *Mahanarva spp*; a recomendação de calagem e a adubação da cana-de-açúcar; a otimização de processos industriais na fabricação de açúcar e álcool e o estabelecimento de parâmetros para pagamento da cana pelo teor de sacarose (REDE INTERUNIVERSITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR SUCROENERGÉTICO, 2019).

Segundo Silva, (2011, p. 790) “a ordem econômica, segundo a Constituição, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios indicados no art. 170, princípios estes que, em essência, como dissemos, consubstanciam uma ordem capitalista”

A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR NA DÉCADA DE 1990, CRIAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SETORIAIS

O setor sucroenergético sofreu fortes intervenções, porém com a Constituição Federal de 1988, temos a chamada intervenção no domínio econômico, que é a forma do Estado interferir na economia. Segundo Silva (2011, p. 810): “O art. 174 declara que o Estado exercerá sua atividade de agente normativo e regulador, na forma da Lei.”

O Estado pode intervir de maneira direta ou indireta na ordem econômica, a forma direta de intervenção é quando o próprio Estado atua na economia do país e a forma indireta de intervenção é quando o Estado faz insurgir o princípio da livre-concorrência com objetivo de evitar abusos, como a prática de cartéis.

A Constituição coloca o Estado em duas posições, uma como agente econômico e outra como agente disciplinador, que se tornam ferramentas para resguardar os princípios da ordem econômica. Ainda segundo Silva (2011, p. 790) “a ordem econômica, segundo a Constituição, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios indicados no art. 170, princípios estes que, em essência, como dissemos, consubstanciam uma ordem capitalista”.

A democratização que ocorreu a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, mudou o panorama, pois, reforçou o poder do Congresso

O processo de redemocratização trouxe mais transparências às políticas agrícolas, porém a crise econômica dos anos oitenta, também conhecida como a década perdida, decorrente do endividamento público e do descontrole inflacionário, tornou escassos os créditos subsidiados ao setor, obrigando os interessados a procurar outros meios e indo em direção à liberação de mercado

Nacional e, de acordo com Adri (2010) passou a regular a intervenção do Estado diminuindo assim, sua intervenção na economia, dando novo viés à relação que existia entre o Estado e o setor privado.

O processo de redemocratização trouxe mais transparências às políticas agrícolas, porém a crise econômica dos anos oitenta, também conhecida como a década perdida, decorrente do endividamento público e do descontrole inflacionário, tornou escassos os créditos subsidiados ao setor, obrigando os interessados a procurar outros meios e indo em direção à liberação de mercado.

Os novos rumos tomados em direção à liberação de mercado trouxeram severas mudanças ao setor sucroenergético, uma vez que, o Estado comandava todo o setor desde seu planejamento até a sua comercialização.

Com a desregulamentação e a inconsistência sobre o prosseguimento das políticas públicas que amparavam o setor, várias organizações setoriais começaram a surgir com o objetivo de defender um posicionamento para essa temática.

No Estado de São Paulo, de acordo com Cano (2016) foram criadas associações como a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo, conhecida como UNICA, a Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo (SOPRAL) e a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (CEPAAL). Dessas entidades na região Centro-Sul destaca-se a UNICA que era a favor do livre mercado e apoiava a fase de transição sem regras e a CEPAAL que era a favor de adiar as novas medidas para regulamentar a comercialização do etanol.

No transcorrer do debate regulatório, em 1997, houve a criação do Conselho Interministerial do Açúcar e Álcool (CIMA) que visava analisar e recomendar políticas destinadas ao setor sucroenergético e também almejava modificar o sistema descentralizado das decisões do setor. A composição do CIMA era da seguinte forma: dez ministros e seus respectivos secretários, um representante da Casa Civil da Presidência da República (GARCIA; LIMA; VIEIRA, 2015).

Para Barros e Moraes (2002) a criação do Comitê Consultivo do CIMA estava composto por seis representantes dos produtores de açúcar e etanol, quatro representantes dos fornecedores de cana-de-açúcar, quatro parlamentares da Câmara dos Deputados e dois senadores da República. A Câmara Técnica do CIMA era formada por especialistas, plantadores de cana e entidades da classe dos trabalhadores. As decisões do CIMA tinham o seguinte rito: 1 – a Câmara Técnica discutia e avaliava as questões e as

encaminhava ao Comitê; 2 – o Comitê Executivo, por sua vez, analisava e debatia com o Comitê Consultivo quando tinham uma posição e 3 – essa posição era transmitida ao CIMA que dava a última palavra sobre o assunto.

No que se refere especificamente a política de incentivo ao setor sucroenergético no estado da Bahia, este importa cerca de 70% de etanol e açúcar. Para reverter este quadro, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) criou o projeto de um complexo sucroalcooleiro cujo objetivo é tornar a Bahia autossuficiente na sua produção sucroenergética. Nos últimos 10 anos o setor teve investimentos de R\$ 500 milhões, gerou 6,4 mil empregos e a perspectiva é desse panorama crescer (BAHIA, 2019).

Ainda, de acordo com Bahia (2019):

A SDE tem atuado na prospecção e atração de investimentos no setor, em especial, na região do Médio São Francisco. “A implantação de um polo sucroalcooleiro será determinante para o desenvolvimento da região, com geração de empregos direto e indiretos, crescimento do IDH e estímulo da atividade econômica que vão efetivamente mudar a realidade do Médio São Francisco. A iniciativa visa incluir o estado nas estatísticas nacionais de produção de açúcar e álcool. Atendendo à demanda estadual dos produtos derivados da cana de açúcar, o polo vai elevar ainda a pauta de exportações do Estado”, afirma João Leão, vice-governador e secretário de Desenvolvimento Econômico. O professor e pesquisador doutor Ademar Nogueira, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial da Universidade Federal da Bahia, é defensor da retomada do programa Proálcool. O Programa Nacional do Álcool foi criado em 14 de novembro de 1975, pelo decreto 76.593, com o objetivo de estimular a produção do álcool para atender as necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos. “Uma indústria sucroalcooleira é intensiva em mão de obra, levará industrialização para região, incentivará o desenvolvimento do ambiente tecnológico e vai estimular a economia do estado”.

QUADRO NORMATIVO NO SETOR SUCROENERGÉTICO E A CRISE DE 2008

Conforme discorrido nos capítulos dois e três do presente artigo, houve dois panoramas distintos da atuação do Estado no setor sucroenergético:

o da intervenção no setor iniciado na década de 1930 e o da desregulamentação do setor, iniciado na década de 1990, implicando adaptações.

Hoje o setor não possui nenhum mecanismo de regulação de preços nem subsídios à produção ou comercialização de seus produtos. Dado ao presente cenário de não intervenção governamental no setor, o açúcar brasileiro possui um dos menores custos no mundo.

A estratégia de liderança a baixo custo foi possível através do desenvolvimento tecnológico e ajudou a reduzir custos de produção. Os processos inovadores implementados incluem sistemas integrados de colheita e transporte, automação industrial, processos de separação e projetos de modificações genéticas, como forma de melhorar o desempenho do setor.

No cenário internacional, de acordo com Alves (2009) com destaque para o açúcar, o fato de não haver nenhum tipo de suporte de preço por políticas públicas, reforça a competitividade mediante um mercado de liberação de comércio. A importância dessa vantagem competitiva para o país é fundamental, na medida em que o agronegócio tem papel de destaque na composição do superávit da balança comercial nacional, para a geração de emprego e renda em toda cadeia produtiva sucroenergética e correlatas, como também na dinamização do comércio local e pagamento de tributos.

Todavia, o fator ambiental é fundamental para a consecução de altos ganhos de escala em produção de açúcar e etanol, uma vez que há implicações de ordem ambiental para a operacionalização das atividades do setor. Dentre os principais princípios do direito ambiental, com base em Moraes (2011), aqueles que se aplicam ao setor sucroenergético são os seguintes:

- Princípio do desenvolvimento sustentável: os recursos naturais utilizados na cadeia produtiva devem ser utilizados de forma consciente para que não comprometa os suprimentos das futuras gerações, respeitando assim as legislações pertinentes para cultivo da matéria-prima, transporte, processamento, resíduos e distribuição de açúcar e etanol;
- Princípio democrático: norteia o setor no sentido de mantê-lo em contato com a população e programar atividades que preservem a flora e a fauna, demonstrando preocupação socioambiental com o meio ambiente;
- Princípio do acesso equitativo: orienta o setor na minimização da degradação ambiental;
- Princípio da precaução e prevenção: refere-se à prevenção de riscos futuros ao meio ambiente causado por atividades potencialmente poluidoras a partir do Estudo de Impacto Ambiental (EIA);

- Princípio do equilíbrio: prioriza o desenvolvimento sustentável e o respeito ao meio ambiente;
- Princípio do limite: define qual fator é aceitável para atividades potencialmente poluidoras do setor, atribuindo aos órgãos estaduais tal tarefa;
- Princípio do poluidor pagador: responsabiliza com a reparação do dano, com base na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, no qual o poluidor é compelido a empregar recursos para diminuir ou minimizar os danos causados ao meio ambiente;
- Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público: reconhece que o Estado deve atuar em defesa do meio ambiente e garantir meios necessários e adequados para a proteção;
- Princípio da função socioambiental da propriedade: alvitra que o interesse coletivo prevaleça sobre o individual.

Além dos princípios norteadores do setor sucroenergético, é fundamental citar uma série de diplomas legais, que em razão de ser uma atividade potencialmente poluidora, são observados pelo setor, no tocante ao aspecto ambiental, ainda de acordo com Moraes (2011), os principais são:

- Constituição da República Federativa do Brasil: trata da questão ambiental em capítulo específico e tem diretrizes gerais sobre a necessidade de preservação do meio ambiente.
- Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: de acordo com a Lei 6.938/81 o sucroenergético tem o dever de resguardar o direito ao meio ambiente equilibrado.
- Lei da Política Agrícola: a Lei 8.171/91 incentiva a produção agrícola e ao mesmo tempo promove a preservação do meio ambiente.
- Lei de Recursos Hídricos: a Lei 9.433/97 refere-se à proteção e preservação desse recurso natural;
- Lei de Crimes Ambientais: a Lei 9.605/98 esclarece o que são crimes ambientais;
- Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): dispostas na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Estas resoluções norteiam o setor e devem ser cumpridas.

Embora o arcabouço legal também tenha como objetivo dar sustentabilidade ao processo produtivo do setor sucroenergético, o mesmo ligado aos instrumentais de produção mais limpa não conseguiu impedir os impactos da crise no setor. A crise financeira mundial em 2008, a consequente dificuldade de acesso ao crédito nos mercados internacionais e os investimentos internacionais no setor foram suspensos. A esse quadro somam-se problemas com a mecanização, longos períodos de estiagem, declínio de exportação e a queda no preço do açúcar nos mercados internacionais.

Dada a crise que se abateu sobre o setor sucroenergético, de acordo com Oliveira Filho (2013) se tornou interessante a compra de usinas em dificuldades financeiras por grupos estrangeiros

Além disso, houve um direcionamento estratégico por parte do governo federal em priorizar investimentos em fontes fósseis de energia, sobretudo na camada do pré-sal, em detrimento do setor sucroenergético. Outrossim, como medida de combate à inflação, o governo Rousseff (2011-2016) manteve artificialmente baixo o preço da gasolina, prejudicando a participação do etanol no mercado de combustíveis no país, como pode ser constatado, de acordo com Wilkinson (2015, p.4):

No governo Dilma, a prioridade foi dada ao controle da inflação e a Petrobras manteve o preço da gasolina baixo, tornando o etanol hidratado não competitivo na maior parte do Brasil. Os preços do etanol, em muitos casos, não mais cobriram os custos da produção, agravando o endividamento do setor. Cerca de 80 das mais de 300 usinas do país pararam de operar em 2014 e há mais de dez em vias de se somar a este número em 2015 (WILKINSON, 2015, p. 4).

Dada a crise que se abateu sobre o setor sucroenergético, de acordo com Oliveira Filho (2013) se tornou interessante a compra de usinas em dificuldades financeiras por grupos estrangeiros. Houve uma transição de 2005 em que havia um mercado dominado por competidores nacionais para um mercado de predominância global. A Cosan em parceria com a Shell criou a Raizen Energia, além de outras empresas como a LDV SEV que pertence ao Dreyfus, a Guarani dominada pela Tereos, empresa francesa e Bunge; hoje todas essas empresas são líderes de mercado.

Apesar do quadro supracitado, de acordo com Costa e Burnquist (2016) o setor no final de 2017 começou a se recuperar, após, a tributação da gasolina ser elevada, houve um salto nas vendas do etanol de 37% e em relação ao açúcar houve uma melhora no final de 2015 depois de passado o excesso de oferta no mundo. Essas mudanças beneficiaram o setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou identificar quais são as políticas públicas que influenciaram o setor sucroenergético e como foi a adaptação a essas políticas. O setor sucroenergético é um setor fundamental da economia brasileira que busca sobreviver em meio a vários diplomas legais que regem seu funcionamento. Para tanto, foram analisados vários artigos e livros que envolvem o setor sucroenergético, no aspecto econômico, ambiental, administrativo, tributário e constitucional entre diplomas esparsos.

As medidas de intervenção do governo para a expansão e desenvolvimento do setor sucroenergético foram de grande importância para impulsionarem o setor em questão de crescimento, porém, acabaram estimulando a ineficiência produtiva, na medida em que não havia incentivo ao uso de novas tecnologias para reduzir custos e o setor ficar mais competitivo.

Todos esses aspectos somados dão origem ao que o setor é atualmente. Conclui-se que as políticas públicas devem interferir o mínimo possível no setor para que não causem um desequilíbrio e que o governo deve investir em infraestrutura para desenvolvimento do setor sucroenergético, dando suporte para seu desenvolvimento e toda economia nacional, como faz atualmente o governo do Estado da Bahia. Nesse sentido o artigo congratula na consecução de seus objetivos gerais e específicos.

REFERÊNCIAS

ADRI, R. P. *O planejamento da atividade econômica como dever do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no Semiárido brasileiro. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009. p. 281-302.

BAHIA. Secretaria de Comunicação Social. *Complexo sucroalcooleiro projeta tornar Bahia autossuficiente em etanol e açúcar*. Salvador, 16 maio 2019. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/2019/05/149010/Complexo-sucroalcooleiro-projeta-tornar-Bahia-autossuficiente-em-etanol-e-acucar.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BARROS, G. S.; MORAES, M. A. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 2, abr./jun. 2002. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/86-9.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CÂMARA, B. P. *Imperial Escola Agrícola da Bahia*. Disponível em: <http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/pt/verbetes/escagba.htm#topo>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CANO, A. *Formas plurais de governança das transações de suprimento de cana de açúcar: estudo de quatro casos polares em unidades da agroindústria canavieira paulista*. 2016. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

CORREIA, E. A. *A efetividade dos incentivos fiscais ambientais por meio de políticas públicas para a redução das desigualdades regionais*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, Marília, 2010.

COSTA, C. C.; BURNQUIST, H. L. Impactos do controle do preço da gasolina sobre o etanol biocombustível no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 1003-1028, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v46n4/0101-4161-ee-46-04-1003.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 14.ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

GARCÊZ, S. L. *Métodos de estimativa da evapotranspiração da cultura da cana de açúcar em condições de sequeiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Meteorologia) - Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2013.

GARCIA, J. R.; LIMA, D. A.; VIEIRA, A. C. A nova configuração da estrutura produtiva do setor sucroenergético brasileiro: panorama e perspectivas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 162-185, jan./abr. 2015.

GOES, T.; MARRA, R.; SILVA, G. S. Setor sucroalcooleiro no Brasil: situação atual e perspectivas. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, n. 2, p. 39-51, 2008. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/125247/1/SetorsucroalcooleironoBrasil.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2015.

GREGOLIN, M. R. A análise do discurso: conceitos e aplicações. *ALFA: Revista de Linguística*, São Paulo, v. 39, p. 13-21, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/alfa/article/view/3967/3642>. Acesso em: 10 jun. 2019.

JOHNSON, E. C. *O etanol como alternativa energética e sua consolidação na política externa brasileira no governo Lula*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

KOHLHEPP, G. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 223-253, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/17.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MORAES, R. J. *Setor sucroalcooleiro: regime jurídico ambiental das usinas de açúcar e álcool*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA, M. A. *Fundamentos do sensoriamento remoto e metodologias de aplicação*. 3. ed. Viçosa: UFV, 2007. 320 p.

NEVES, M.F.; TROMBIN, V.G. (coord.). *A dimensão do setor sucroenergético: mapeamento e quantificação da safra 2013/2014*. Ribeirão Preto, SP: Markestrat, 2014. Disponível em: http://markestrat.com.br/upload/7847735477894e572d68daff25f31bb4-pub_20140611090607_mapeamento_quantificacao_safra2013141.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

OLIVEIRA FILHO, A. *As indústrias de bens de capital em Piracicaba/SP: novas perspectivas a partir dos biocombustíveis*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PINHEIRO, J. C. *Análise da dinâmica das áreas ocupadas pela cultura canavieira no Brasil entre 1990 e 2013: uma contribuição ao estudo do circuito espacial produtivo do setor sucroenergético*. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

PINTO, M. J. A. *Investimentos diretos estrangeiros no setor sucroenergético*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

PISSINATO, B. *A cultura de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo entre 1950 e 2010: evolução histórica da área e da produtividade*. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

PRADO JUNIOR, C. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAMOS, R. C., NACHILUK, K. *Diagnóstico do Setor Sucroenergético em 2014*. São Paulo. Instituto de Economia Agrícola, 2015.

REDE INTERUNIVERSITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR SUCROENERGÉTICO. *PLANALSUCAR*: o início. Disponível em: <https://www.ridesa.com.br/historia>. Acesso em: 20 jun. 2019.

REGAZZINI, L. C.; BACHA, C. J. A tributação no setor sucroenergético do estado de São Paulo: anos de 2000 e 2008. *Revista Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, SP, v. 50, n. 4, p. 801-818, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n4/a12.pdf>. Acesso em: 9 out. 2016.

RESURREIÇÃO, V. C. L. *Estado de Direito, separação de poderes e controle de constitucionalidade da norma pelo administrador destinatário*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

RICHARDSON, R. J. (org.). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

RICO, J. A. P. *Biocombustíveis, alimentos e petróleo: uma análise retrospectiva da experiência brasileira*. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SELANI, R. *A evolução da cana-de-açúcar no Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Ourinhos e o papel das esferas públicas e das agroindústrias do açúcar e do álcool no processo de organização do espaço*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TORRES, A. E. M. *O ensino agrícola no Brasil (seu estado atual e a necessidade de sua reforma)*. Rio Grande do Sul: Imprensa Nacional, 1926.

WILKINSON, J. *O setor sucroalcooleiro brasileiro na atual conjuntura nacional e internacional*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2015.