

# **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**

**William Ferreira da Silva**

Universidade Federal de Goiás – Campus Jataí  
williamjatai@gmail.com

**Dimas Moraes Peixinho**

Universidade Federal de Goiás – Campus Jataí  
dimaspeixinho@yahoo.com.br

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar o papel das políticas públicas no processo de expansão do setor sucroenergético para o estado de Goiás que, nos últimos cinco anos, teve uma rápida expansão da área cultivada com cana-de-açúcar, tornando-se o terceiro produtor em áreas e o segundo em produção de etanol do país. Esse processo de expansão está associado ao aumento das demandas do mercado interno de etanol e, no mercado externo, por açúcar e, secundariamente, por etanol. Entre os fatores de atração do setor sucroenergético para Goiás se destacam: as condições edafoclimáticas, a disponibilidade de áreas para o cultivo e as ações de incentivos fiscais do governo estadual e de financiamentos do governo federal. As políticas governamentais, federal e estadual, através de programas setoriais estão fomentando a expansão recente do setor para Goiás. Programas como o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDECO 2007-2020), financiamentos através do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na esfera federal e o Programa PRODUZIR, na esfera estadual, são os responsáveis pelas principais ações de incentivos à expansão do setor no estado de Goiás.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Incentivos fiscais. Setor sucroenergético. Goiás. Reordenamento espacial.

### **Abstract**

The goal of this article is to analyze the roll of the public policies in the expansion of the sugar cane energetic sector to the State of Goiás which, had in the last five years a fast expansion of the cultivated area with sugar cane, so becoming Goiás state the third producer in the size of the area and the second in ethanol production in the country. This expansion process is associated to the growth of the internal market needs and in the foreign market the necessity of sugar at first and, then at the second of ethanol. Among the attraction factors of the sugar cane energetic sector to Goiás we can stress: the soil and climate conditions, the land area availability for the culture and the government fiscal stimulus. The federal and state governmental policies , through sector programs

are fomenting the recent expansion of the sector for Goiás. Programs like Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDECO) (2007-2020), financings through the Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) and Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), on the federal level and the PRODUCIR Program, on the state level, are responsible for the most important actions of incentive to the expansion of the sector in the state of Goiás.

**Keywords:** Public Policies. Fiscal stimulus. Sugar cane energetic sector. Goiás. Spatial reordering.

## **Introdução**

O cultivo da cana-de-açúcar para a produção de açúcar foi uma das primeiras atividades econômicas implantadas pela colonização portuguesa no Brasil. O desenvolvimento dessa atividade, ao longo da Zona da Mata Nordestina, foi capaz de sustentar o processo de ocupação portuguesa do Brasil por praticamente três séculos e, ainda, ter feito dos senhores de engenho a classe dominante. A produção açucareira no Brasil-colônia já contava com benefícios estatais como: incentivos fiscais e de importação de equipamentos, que contribuíam para fixar e ampliar a produção de açúcar, fato que criava uma concentração de renda em favor dos senhores de engenho (RAMOS, 1999).

A força política do setor, para além do período colonial, pode ser vista na criação de órgãos específicos para apoiá-lo, a exemplo do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA), criado em 1939. Mais recentemente, a criação do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), deu ao setor expressão nacional, como produtor de combustível veicular, além de manter-se como grande exportador de açúcar. Portanto, pode-se afirmar que o setor mais antigo da econômica brasileira manteve e mantém laços muito estreitos com as políticas públicas, quiçá mantém uma relação de dependência com as ações do Estado.

Nesses cinco séculos de cultivo de cana em terras brasileiras, as áreas de concentração de cultivo desta gramínea movimentaram-se, e, nas últimas cinco décadas, o Centro-Sul substituiu a Zona da Mata Nordestina como a principal área produtora do país. A produção se diversificou, incorporando o etanol e a co-geração de energia elétrica ao setor. Além disso, os subprodutos do processo industrial auxiliam na fertilização do solo e na produção de bioplásticos. A diversificação industrial associada à ampliação da demanda por açúcar, etanol e energia, impulsionou o setor sucroenergético em seu movimento de expansão, na primeira década do século XXI. Nessa fase, além do cenário

economicamente favorável, 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. Essas ações podem ser identificadas nas diversas esferas de poder.

Analisar-se-ão, aqui, as ações do Estado, nas esferas federal e estadual, para beneficiar a expansão do setor sucroenergético em Goiás. Toma-se como ponto de partida que, apesar do cultivo da cana-de-açúcar e sua industrialização figurarem como uma atividade histórica no desenvolvimento econômico do Brasil, a sua expansão para a região Centro-Oeste, nos últimos anos, especialmente em Goiás, está associada às políticas agressivas de subsídios e incentivos fiscais adotadas pelo governo para atrair empresas para o seu território.

### **As políticas públicas e o setor sucroenergético durante o século XX**

O elemento central capaz de direcionar o crescimento de um setor é a sua capacidade de remunerar o capital aplicado em suas atividades. 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.

O plantio de cana-de-açúcar é uma atividade que acompanhou a formação espacial e cultural do país (ANDRADE, 1986). Por ser uma atividade que vem sendo desenvolvida desde o século XVI, e por ter passado por mudanças em sua estrutura, é possível identificar o setor por diferentes denominações, dependendo da época e do contexto em que a atividade é abordada. Principalmente por força da ação estatal o setor evoluiu de açucareiro para sucroalcooleiro e depois para agroenergético ou sucroenergético. A dimensão espacial do setor também se alterou, expandiu-se da Zona da Mata Nordestina e norte fluminense para o interior paulista. Neste caso, a ação estatal esteve voltada para a preservação da produção açucareira no Nordeste, criando condições específicas que limitaram a concorrência com a produção paulista.

Szmrecsányi (1979), Szmrecsányi e Moreira (1991) e Ramos (1999 e 2007), apontam para a existência de uma regionalização do território brasileiro, quanto à produção de cana-de-açúcar. A região Nordeste/Norte e a região Centro-Sul eram tratadas de maneiras distintas quanto ao estabelecimento de políticas públicas e estabelecimento de metas e cotas de produção, por parte das unidades de produção de matéria-prima e por processadoras da cana-de-açúcar.

Apesar de contar com o apoio estatal, desde o seu início no país, o setor sucroenergético passou a ser contemplado formalmente por políticas públicas, especialmente após a década de 1930, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Desde então, o Estado vem participando ativamente do setor, por meio de seus órgãos de gestão.

A atuação do IAA na criação e execução de políticas públicas setoriais pode ser identificada através da elaboração de planos. Os mais recentes planos criados pelo IAA foram o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (1971), o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (1971), o Programa de Apoio a Agroindústria Açucareira (1973) e o Programa Nacional do Alcool (1975). Os planos criados pelo IAA tinham por intenção determinar a realização de ações no sentido de regulamentar ou de fornecer algum benefício aos atores do setor sucroenergético.

O Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) pode ser visto, especificamente, como uma ação estatal para sanar deficiências na economia nacional determinadas, principalmente, por vetores do mercado internacional de petróleo e açúcar. A criação do PROÁLCOOL, quando analisada apenas pelo ponto de vista da matriz energética, pode ser justificada pelas dificuldades de manter a importação de petróleo durante a década de 1970 e vista como um dos esforços para a diversificação da matriz energética.

Aliados à criação do PROÁLCOOL foram realizados investimentos para aumentar a geração de energia hidrelétrica, através da construção de usinas de grande porte no país, a exemplo de Itaipu. Tais esforços se justificavam frente ao cenário no mercado energético internacional, onde as ações da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para elevar o preço internacional desse bem, deflagraram o Primeiro Choque do Petróleo, no ano de 1973, fato que contribuiu para levar ao desequilíbrio da balança comercial nacional, pela elevação dos gastos com a importação do petróleo.

Desde o lançamento do PROÁLCOOL, a destinação dos açúcares totais recuperáveis (ATR) para a produção de álcool foi gradativamente crescendo até atingir, na safra de 1985/1986, o valor de 72% do ATR disponível no país (BRASIL, 2009a). Durante mais de uma década, a produção de álcool no país foi impulsionada via PROÁLCOOL, por meio de subsídios a produtores agrícolas, produtores industriais de álcool e de veículos. O Estado visava não somente exercer a ação regulamentadora de uma política pública, mas, oferecer benefícios ao setor sucroenergético e ao setor automobilístico, na forma de incentivos fiscais.

Durante a segunda metade da década de 1980, o PROÁLCOOL enfrentou um período de estagnação e declínio. As condições que levaram a isso foram: a necessidade de reduzir gastos estatais, a redução do preço do petróleo e a elevação do preço do açúcar no mercado internacional (SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991). Tal conjunção de fatores acabou por gerar desconfiança de que o programa pudesse ser extinto, levando os produtores a voltarem seu interesse para a produção do açúcar, naquele momento, mais rentável e seguro que o álcool. O enfraquecimento e a possível extinção do PROÁLCOOL abriu a possibilidade de desregulamentação da produção de cana-de-açúcar e de seus derivados no país.

A desregulamentação da agroindústria canavieira foi formalizada com, a praticamente, extinção do PROÁLCOOL em 1989 e, no ano de 1990, com a extinção do IAA através da LEI - 8029 de 12/04/1990 (BRASIL, 1990). Cabe salientar que a mesma lei que deu fim ao IAA proporcionou um reordenamento de amplo alcance na estrutura estatal através da fusão, extinção, privatização ou criação de diversas autarquias.

Tratava-se de uma mudança na postura do Estado, ao adotar a forma de organização e de ação estatal neoliberal. A desregulamentação, em tese, deveria pôr fim à intervenção do Estado no setor sucroenergético, fato que não se concretizou, como será visto logo a seguir.

### **As políticas públicas e a expansão recente do setor sucroenergético**

O avanço do consumismo associado ao crescimento populacional pressiona cada vez mais os recursos naturais do planeta. Água, alimentos e energia se tornam fundamentais para manter essa enorme população e, principalmente, manter o avanço do capitalismo.

Vivemos a crise energética (HOUTART, 2010). Para esse autor, o avanço capitalista somente vai acontecer se existirem fontes energéticas suficientes para sustentar a ampliação da produção e do consumo. A elevação dos padrões de consumo, impulsionada pela voracidade do capital, somente pode ser satisfeita se estiverem a disposição os recursos naturais, em quantidade e em qualidade suficientes, para que a produção, a circulação e o consumo de bens industrializados se realizem nos mais variados contextos e espaços por onde o capital possa alcançar.

Esse contexto torna os recursos naturais, cada vez mais, alvo de cobiça e disputa entre povos e nações. À crise energética se combinam a crise ambiental e a crise econômica, para justificar a realização de investimentos em setores que se apresentam com capacidade de garantir saídas para as crises. O setor sucroenergético possui características capazes de atender demandas junto às crises do capital e de energia com um viés ambiental.

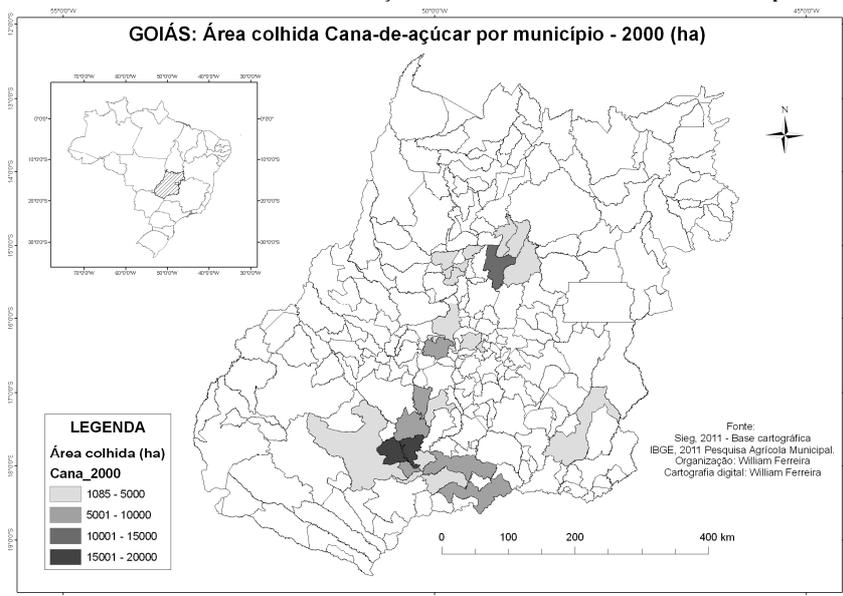
A substituição dos derivados do petróleo por uma única fonte energética é pouco provável, visto que o consumo de combustíveis fósseis e seus derivados vem crescendo nos últimos anos, se tomarmos por comparação os volumes absolutos da demanda. Diante da inexistência de uma fonte com potencial para a substituição dos combustíveis fósseis, Castro (2007) aponta para a diversificação da matriz energética mundial, através da entrada e do crescimento da participação de fontes energéticas renováveis, como tendência para as próximas décadas.

Dentre as diversas opções de produção de energia a partir de fontes renováveis, o etanol se apresenta como fonte potencialmente capaz de ser incorporada à matriz energética mundial, por suas características de combustível renovável e pela possibilidade de sua produção a partir de diferentes matérias-primas. O setor sucroenergético brasileiro, neste contexto, foi impulsionado a um novo ciclo de expansão. Novas áreas foram ocupadas para o cultivo de cana-de-açúcar e a produção de etanol, por ser visto como uma fonte com potencial suficiente para se tornar uma alternativa na matriz energética mundial.

O estado de Goiás, por suas características de localização e de condições edafoclimáticas, é, naturalmente, uma área de expansão do setor sucroenergético. Através da figura 1, é possível identificar que a área de concentração da cana-de-açúcar no estado de Goiás, no ano de 2000, ocupava a porção centro-sul. Naquele ano, a área ocupada por essa cultura, no estado, foi de 139 mil hectares (IBGE, 2011). Naquele ano

poucos municípios contavam com mais de mil hectares de área cultivada com cana-de-açúcar, o município de Santa Helena de Goiás apresentava a maior área cultivada, com 15.762 ha (IBGE, 2011).

Figura 1 – Área colhida com cana-de-açúcar no ano de 2000 nos municípios de Goiás.



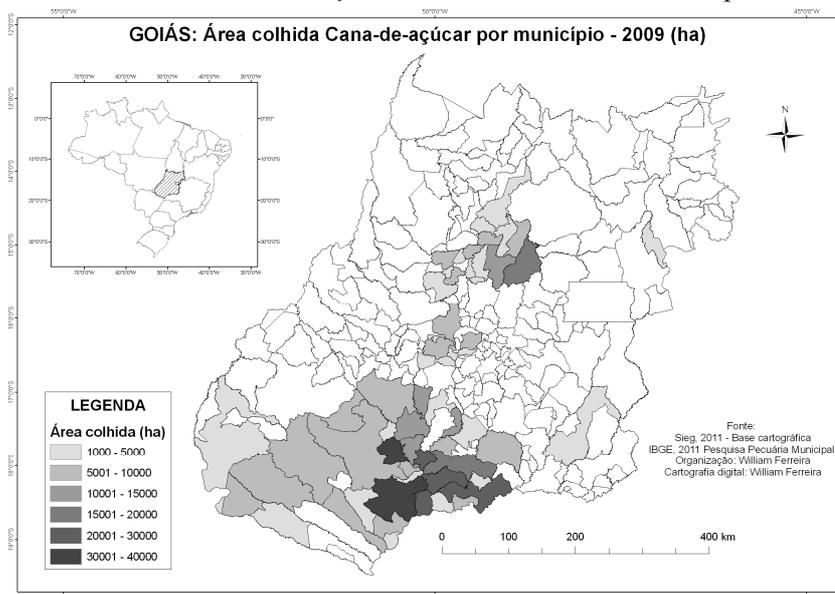
Fonte: IBGE, 2011 e SIEG, 2011. Organização do autor.

Ao longo da primeira década deste século, a ação do Estado, através da criação e da aplicação de políticas públicas, tornou este espaço mais receptivo ao setor sucroenergético. Vários empreendimentos do setor foram instalados no estado e a área de cultivo de cana-de-açúcar praticamente quadruplicou até o ano de 2009, alcançando 524 mil hectares (IBGE, 2011).

A expansão da área de cultivo de cana-de-açúcar no estado ocorreu, prioritariamente, na porção sul, onde diversas unidades industriais do setor sucroenergético se instalaram no período. Diversos municípios que antes não produziam cana-de-açúcar com finalidade de uso industrial passaram a figurar entre aqueles nos quais a área cultivada é superior a mil hectares (Fig. 2).

A expansão observada é resultado da combinação entre as condições de mercado dos derivados de cana-de-açúcar e das ações estatais sobre esse setor produtivo, através da aplicação de políticas públicas voltadas: ao financiamento, à isenção fiscal e à delimitação de áreas consideradas prioritárias para serem ocupadas pelo setor.

Figura 2 – Área colhida com cana-de-açúcar no ano de 2009 nos municípios de Goiás.



Fonte: IBGE, 2011 e SIEG, 2011. Organização do autor.

Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2011), o estado de Goiás produziu, no ano de 2005, 874 mil toneladas de açúcar e 740 milhões de litros de etanol. No ano de 2010, a produção foi de, respectivamente, 1.832 mil toneladas de açúcar e 2.946 milhões de litros de etanol. O acréscimo de produção dos dois principais derivados da cana-de-açúcar, no estado, foi, respectivamente, de 109% e 297%. Os dados apresentados permitem perceber que a produção de etanol contribuiu muito mais para o crescimento do setor no estado de Goiás que a produção de açúcar. Várias plantas industriais que se instalaram no estado nesse período são equipadas para produzir apenas etanol e co-gerar energia elétrica.

O grupo Cosan S/A é um caso representativo deste padrão de expansão. O maior grupo do setor sucroenergético da atualidade concentrava a sua produção no estado de São Paulo até recentemente. As condições criadas, a partir do movimento de expansão do setor para o Centro-Oeste, fizeram com que este grupo criasse um pólo produtivo em terras goianas, composto de três unidades industriais. Uma dessas unidades já se encontra em funcionamento no município de Jataí e outras duas têm previsão de instalação nos municípios de Montividiu e Paraúna.

A ação estatal tem forte participação no movimento de expansão, tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual. Dentre as políticas públicas, no âmbito estadual, que

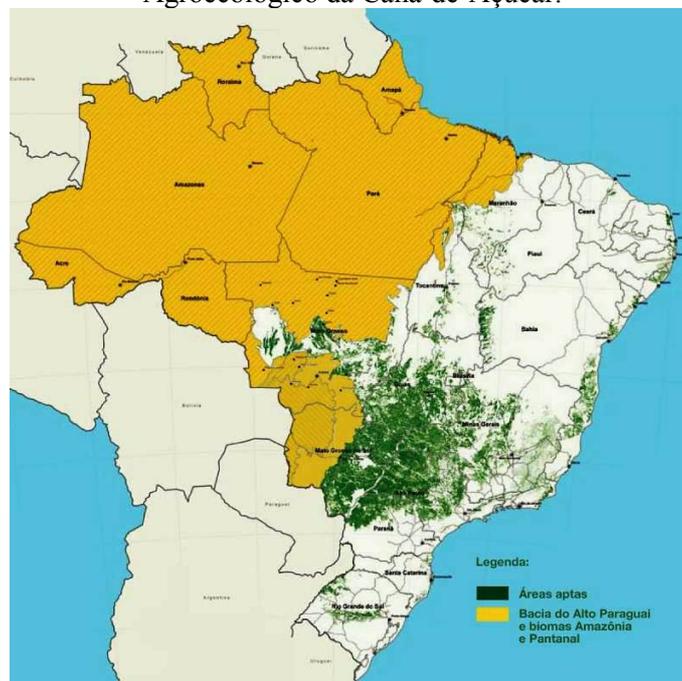
contemplam o setor sucroenergético, os incentivos fiscais se configuram como atrativo a novos empreendimentos, visto que, na área apontada como da primeira “onda” da expansão do setor, os incentivos fiscais de Goiás são maiores que nos estados de Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso (CASTRO, 2007). Quanto às políticas públicas, na esfera nacional, a expansão encontra respaldo no Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar e no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste 2007-2020, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional. A seguir, buscaremos identificar a contribuição das políticas públicas citadas no movimento de expansão do setor em Goiás.

### **As políticas públicas federais e a expansão do setor sucroenergético em Goiás**

Na esfera federal, é possível identificar a execução de diferentes políticas públicas em relação ao setor sucroenergético de maneira combinada. As políticas voltadas para a regulamentação são complementadas por políticas de oferecimento de benefícios, de maneira a incentivar a ocupação de áreas consideradas pelo Estado aptas para a expansão do setor.

Em setembro de 2009, o Estado divulgou o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, um abrangente estudo com a intenção de identificar terras apropriadas para a expansão do cultivo de cana-de-açúcar e, a partir de seus resultados, implementar políticas públicas para induzir o crescimento do setor nessas áreas (Fig. 3). A possibilidade de que os empreendimentos que estejam nas áreas aptas para a expansão, pelo Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, sejam enquadrados em programas de benefício fiscal, bem como o estabelecimento de sobretaxa a produção em áreas consideradas inaptas, se torna ferramenta estatal capaz de manter relativo controle sobre o processo de expansão.

Figura 3 – Áreas consideradas aptas para o cultivo de cana-de-açúcar segundo o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar.



Fonte: EMBRAPA SOLOS, 2009. Reprodução.

O Zoneamento teve como prerrogativa inicial não indicar a expansão do cultivo da cana-de-açúcar em áreas: ainda com cobertura vegetal nativa, áreas com declividade superior a 12%, áreas de proteção ambiental, áreas indígenas, áreas dos biomas Amazônia e Pantanal, além da Bacia do Alto Paraguai. A preocupação principal do Estado, ao excluir os dois biomas, é a de não comprometer a imagem do etanol no mercado mundial como uma atividade que gera desmatamento e danos ambientais.

As principais variáveis adotadas pelo Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar para a identificação de áreas apropriadas para a expansão foram a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente (EMBRAPA SOLOS, 2009).

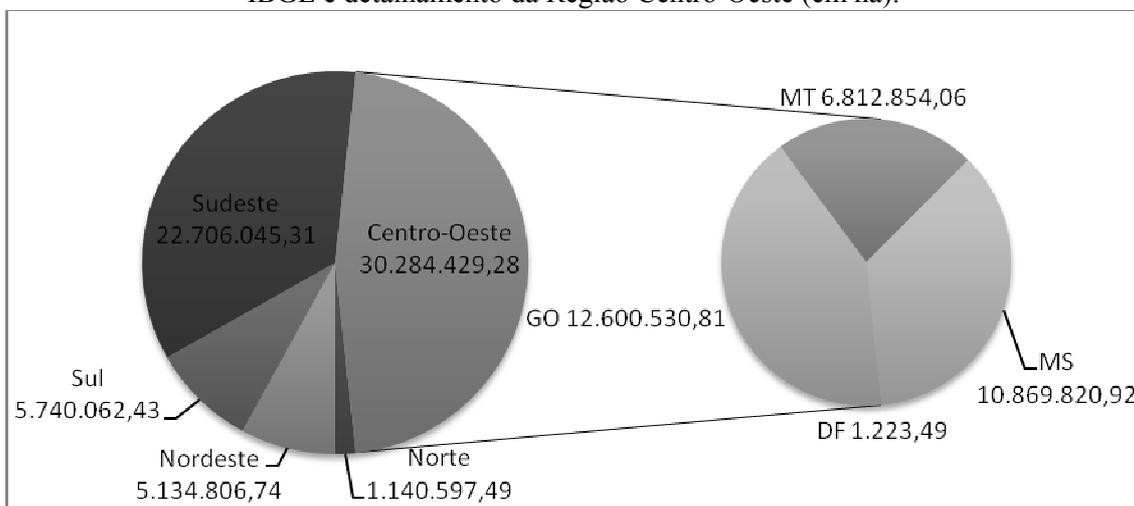
O decreto Nº 6.961, de 17 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009b) aprova o Zoneamento e determina ao Conselho Monetário Nacional a realização de normatização para a concessão de crédito agrícola e industrial para a expansão nos termos do Zoneamento. O resultado prático do decreto é a proibição de concessão de crédito para a expansão nos biomas Amazônia, Pantanal, na bacia do Alto Paraguai e nas áreas consideradas inaptas para o cultivo da cana-de-açúcar. Apenas áreas consideradas aptas

para o plantio, de acordo com o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, podem receber algum tipo de financiamento estatal para a ampliação do cultivo ou da industrialização da cana-de-açúcar, a partir de novembro de 2009.

Considerando que o setor sucroenergético mantém estreito relacionamento com o Estado, sendo este o seu principal financiador e consumidor da energia elétrica obtida pela co-geração, é possível afirmar que a indicação de áreas apropriadas para a expansão será acatada pela maior parte dos empreendimentos novos.

Os resultados do Zoneamento apontam como área prioritária de expansão o Cerrado da porção central do país, visto que a região Centro-Oeste é a que possui a maior área considerada apta para expansão (Fig. 4). Se considerarmos que foram excluídos o Pantanal, a Amazônia e a bacia do Alto Paraguai, os mais de trinta milhões de hectares de área consideradas aptas para a expansão no Centro-Oeste seriam áreas contidas no bioma Cerrado.

Figura 4 – Áreas aptas a expansão do cultivo de cana-de-açúcar segundo as grandes regiões do IBGE e detalhamento da Região Centro-Oeste (em ha).



Fonte: Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar – EMBRAPA SOLOS, 2009. Elaboração do autor.

A ocupação de áreas já antropizadas e ocupadas atualmente com agricultura ou pastagens no Cerrado da região Centro-Oeste permitiria ampliar o cultivo de cana-de-açúcar no Brasil em 30,28 milhões de hectares (EMBRAPA SOLOS, 2009), o equivalente a 3,8 vezes a área ocupada no país com o cultivo dessa gramínea com destinação sucroenergética na safra 2010/11 (CONAB, 2011).

As condições estabelecidas pelo Zoneamento, somadas à proximidade de áreas tradicionalmente produtoras de cana-de-açúcar fazem do Cerrado da porção central do país a primeira opção para a expansão, visto que aí se encontram condições naturais, legais e econômicas, que viabilizam a expansão.

Quando analisados os resultados do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar na região Centro-Oeste, é possível perceber que, dentre as quatro unidades da federação aí presentes, o estado de Goiás é o que apresenta predominância de áreas aptas (41,6%), seguido por Mato Grosso do Sul (35,9%) e Mato Grosso (22,5%).

É possível afirmar que a política pública criada pelo Estado, especificamente para o setor sucroenergético, tem capacidade de indicar as áreas de crescimento e oferecer financiamentos públicos apenas a projetos que estejam nessas áreas.

Outro instrumento estatal de planejamento que está sendo utilizado para induzir o uso do espaço goiano para o plantio de cana-de-açúcar, é o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste 2007-2020 (PEDCO). Esse plano foi criado pelo Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de fortalecer a economia do Centro-Oeste e promover o desenvolvimento regional sustentável através de mudanças que articulem a economia, a qualidade de vida da população e a conservação ambiental (BRASIL, 2007).

Os principais instrumentos de ação utilizados pelo plano são: a) financiamento, através do uso de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), de fundos setoriais; b) isenção de imposto de renda a novos empreendimentos e da criação do ICMS ecológico; c) oferecer incentivos fiscais para a realização de atividades social e ecologicamente corretas; e d) recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

O PEDCO estabeleceu diretrizes de ação que priorizam os investimentos em áreas onde existam mais problemas de ordem econômica e social, tentando equilibrar o desenvolvimento do Centro-Oeste. A definição das prioridades de investimentos passa também pela identificação de setores ou atividades que possam representar alguma possibilidade mais clara de desenvolvimento para a região.

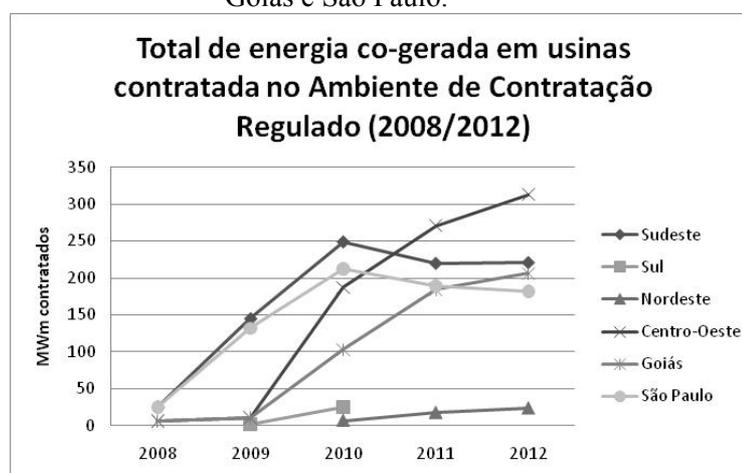
O aumento da demanda por energia renovável é apontada, por esse planejamento, como uma das principais oportunidades de crescimento para a região Centro-Oeste. A capacidade de produzir etanol e co-gerar energia elétrica serve para

credenciar duplamente o setor sucroenergético a receber apoio estatal à sua expansão por parte do PEDCO.

Entre os anos de 2005 e 2009, foram realizados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) um total de nove leilões de energia gerada a partir de co-geração no Ambiente de Contratação Regulado (ACR), cujos resultados estão no gráfico 2. Nessa modalidade de negociação, o Estado é o principal comprador de energia de produtores independentes, com o objetivo de contratar 100% de energia elétrica para as concessionárias, permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica, integrantes do Sistema Interligado Nacional, visando assegurar plena condição de fornecimento e atendimento à totalidade de seu mercado.

O resultado desses leilões demonstra claramente que a região Centro-Oeste concentrará o fornecimento, a partir de 2011, do maior volume de energia elétrica a partir da co-geração no país (Fig. 5), ultrapassando a região Sudeste. Tal fato somente é possível pela predominância de unidades com início de operação comercial a partir de 2009, entre os fornecedores desse tipo de energia. A abertura de novas unidades geradoras de energia no Centro-Oeste é uma condição que está em consonância com as diretrizes do PEDCO, mais precisamente por atender aos princípios estabelecidos pelo vetor de mudança que busca a ampliação da infra-estrutura econômica e logística, e ao projeto que busca a diversificação da matriz energética (BRASIL, 2007).

Figura 5 – Energia elétrica gerada por unidades co-geradoras e contratada no Ambiente de Contratação Regulado nos anos de 2008 a 2012 em megawatts por grandes regiões e estados de Goiás e São Paulo.



Fonte: COGEN - Associação da Indústria de Co-geração de Energia, 2010.

Dentre as trinta e uma unidades geradoras que se tornaram fornecedoras do MME no maior leilão de energia nova realizado até agora, quinze delas estão no Centro-Oeste, sendo que nove delas em Goiás.

No ano de 2012, o estado de Goiás será o principal fornecedor de energia gerada a partir da co-geração em unidades processadoras de cana-de-açúcar, com o fornecimento de 206 MWm (Fig. 5), quase o total de fornecimento de toda a região Sudeste (221 MWm). Esta condição se justifica em parte pela ação estatal no apoio à instalação das unidades geradoras e a respectiva expansão da área plantada com cana-de-açúcar em Goiás.

### **As políticas públicas estaduais e a expansão do setor sucroenergético em Goiás**

Como estratégia de desenvolvimento econômico no estado de Goiás, foi criado, no ano de 1984, um programa de incentivos fiscais com o objetivo de atrair atividades produtivas, sobretudo pertencentes à agroindústria para o Estado, tratava-se do Programa Fomentar. Para substituir o Programa Fomentar foi criado, no ano 2000, através da Lei 13.591, o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR), bem como o fundo que financiaria suas ações. A lei estabelecia o objeto do programa como o incentivo à atividade industrial em Goiás, “com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais” (GOIÁS, 2000). Os mecanismos de ação do PRODUZIR estão baseados no apoio fiscal e financeiro a empresas industriais que desejem se instalar ou expandir suas atividades no estado.

As empresas que se beneficiam desse programa recebem, a título de financiamento subsidiado, o valor de até 73% do ICMS a ser recolhido. Na prática, a empresa beneficiária realiza a apuração de ICMS a ser recolhido e tem o direito de recolher apenas 27% desse valor. O valor não recolhido é contabilizado como financiamento público.

Esse financiamento possibilita à empresa captar dinheiro público barato e a longo prazo. O artigo 20 da lei que instituiu o PRODUZIR estabelece que não haverá correção monetária sobre o empréstimo e os juros serão de 0,2% ao mês não capitalizáveis, com carência de 24 meses (GOIÁS, 2000). Como visto, se o benefício for considerado apenas um financiamento, já representará uma significativa vantagem para a empresa.

Mesmo se tratando de um financiamento, a lei que regulamenta o PRODUZIR prevê que pode ser concedido um desconto sobre o saldo devedor, a título de subsídio fiscal, que pode variar de 30% a 100% sobre o valor devido. Cabe ao Conselho Gestor do PRODUZIR decidir a respeito da concessão do desconto sobre o saldo devedor, a partir da efetiva geração de empregos e da contribuição para o fortalecimento industrial da economia goiana. Dessa forma, o que foi concedido inicialmente como um financiamento, pode se transformar em um subsídio na forma de isenção fiscal. Desta maneira, o PRODUZIR possui a capacidade não apenas de financiar, mas de subsidiar atividades industriais no estado.

Entre os anos de 2003 e 2010, o PRODUZIR destinou R\$ 28,1 bilhões ao setor sucroenergético através da assinatura de 50 contratos de concessão. Os contratos com o setor são equivalentes a 37,5% de todas as concessões realizadas pelo programa no período (Ministério Público do Estado de Goiás, 2010).

Das sete unidades industriais que foram inauguradas em Goiás entre 2008 e 2010, seis delas declararam ser beneficiárias do programa PRODUZIR. O montante empenhado nesses seis projetos é de aproximadamente R\$ 4 bilhões. Essas empresas declararam que vão gerar, em conjunto, 6.525 postos de trabalho no estado. O custo de cada posto de trabalho gerado para o poder público estadual será de aproximadamente R\$ 615 mil reais.

Os dados apresentados acima demonstram que, além das condições de mercado e das condições do ambiente produtivo encontrado no estado de Goiás, os subsídios oferecidos através do PRODUZIR são, atualmente, significativos para proporcionar a expansão do setor sucroenergético. Nos últimos cinco anos, o setor ampliou de 11 para 36 unidades industriais em funcionamento, elevando o Estado à posição de segundo maior produtor de etanol do país, com aproximadamente 2,9 bilhões de litros no ano de 2010 (CONAB, 2011). As políticas públicas estaduais contribuíram significativamente para formar o cenário descrito acima.

A expansão deste setor em terras goianas encontra apoio nas políticas públicas na esfera federal e na estadual. No entanto, é no município que ocorrem os embates e que se materializa o reordenamento espacial a partir da ação do setor. As externalidades, positivas ou negativas, ambientais ou socioeconômicas, serão sentidas na esfera municipal. As estratégias realizadas pelos atores do setor sucroenergético no espaço local, para se territorializar, são capazes de modificar a dinâmica espacial na escala local.

**Considerações finais**

Existem diversas condições presentes em Goiás que se configuram como atrativo à expansão do setor sucroenergético. As condições edafoclimáticas, o relevo e a disponibilidade de terras antropizadas que podem ser convertidas para o plantio de cana-de-açúcar se apresentam, sem dúvidas, como fortes atrativos ao setor. Soma-se a isso a ação estatal, por meio da elaboração e execução de políticas públicas, como forma de atrair para o território goiano o setor sucroenergético.

Este setor mantém longo histórico de dependência da realização de ações estatais em todas as esferas e, mais uma vez, expande suas atividades sustentadas no apoio estatal. Os incentivos fiscais oferecidos pelo Governo de Goiás através do Programa PRODUZIR, o apoio do Governo Federal através do PEDCO 2007-2020 e os financiamentos públicos ao setor para aqueles empreendimentos que ocupam áreas indicadas pelo Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar são fundamentais para fomentar a expansão do setor no estado de Goiás.

A instalação do grupo Cosan S/A em terras goianas é representativo dessa dependência. A unidade industrial localizada no município de Jataí recebeu investimentos de um bilhão de reais. Desse total, 639 milhões de reais foram financiados através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além do financiamento realizado pelo BNDES, a unidade industrial instalada ainda conta com incentivos fiscais estaduais do Programa PRODUZIR, através do qual a empresa pode contar com isenção de até 73% do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A renúncia fiscal do governo goiano ao grupo é de R\$ 1,38 bilhão para as três unidades no estado. A situação desse grupo em seu movimento de territorialização no estado de Goiás confirma a histórica dependência do setor em relação a financiamentos estatais.

O Estado e suas ações de políticas públicas se tornam o elemento diferencial, que atrai os investimentos do setor para Goiás, tornando-o uma área de forte expansão do setor e desencadeia um processo de conflito entre setores produtivos em torno da territorialização de suas atividades. A territorialização desse complexo em áreas onde a cana-de-açúcar não é um produto considerado tradicional e, onde existe outro complexo produtivo territorializado, ocasionará tensões entre os complexos produtivos e impactos

---

na dinâmica espacial local, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas. As mudanças na dinâmica espacial podem ocasionar impactos positivos, tornando a economia local mais dinâmica e produtiva, ampliando a renda de parte da população ou mesmo alguns indicadores socioeconômicos. No entanto, podem ser verificados impactos negativos, como a ocorrência de fluxos populacionais exagerados, a sazonalidade do emprego e a concentração de terras, dentre outros.

O Estado deve, portanto, se preparar para mitigar os efeitos negativos derivados de sua própria ação sobre a dinâmica espacial nas áreas de expansão do setor sucroenergético.

### **Referências**

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Decreto Lei nº 8029 de 12 abr. 1990**. Brasília: Casa civil, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8029cons.htm). Acessado em: 10 ago 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste (PEDCO) 2007/2020**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Anuário estatístico da agroenergia**. Brasília : Mapa/ACS, 2009a.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Decreto Lei nº 6961 de 17 set. 2009**. Brasília: Casa civil, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6961.htm). Acessado em: 01 ago 2010.

CASTRO, Sérgio Duarte de. Oportunidades e pontos críticos no desenvolvimento do setor sucroalcooleiro no estado de Goiás. In: II Fórum de C & T no Cerrado: impactos econômicos, sociais e ambientais no cultivo da cana de açúcar no território goiano. 2007, Goiânia. **Anais . . .** Goiânia: SBPC-GO, 2007. p. 29-38.

COGEN – Associação da Indústria de Co-geração de Energia. **Leilão de Energia de Reserva 2008**. Disponível em: <http://www.cogen.com.br/>. Acessado em: 10 de jun. de 2010.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Terceiro levantamento nacional da safra 2010/2011**. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/2cana\\_de\\_acucar.pdf](http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/2cana_de_acucar.pdf). Acessado em 4 mar. 2011.

COSAN. **Implantação de unidade produtora de açúcar e álcool na Fazenda Santo Antônio do Rio Doce, em Jataí – GO**. Estudo de Impacto Ambiental - EIA. DBO ENGENHARIA LTDA, 2007.

EMBRAPA SOLOS. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA. **Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar**. Org. Celso Vainer Manzatto... [et al.]. — Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 2009.

GOIÁS (Estado). Lei nº 13.591 de 18 de janeiro de 2000. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Goiás**, 20 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://www.sefaz.go.gov.br/>. Acessado em 2 jun. 2010.

HOUTART, François. **A Agroenergia: solução para o clima ou saída da crise para o capital?** Trad. Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produção Agrícola Municipal (PAM). Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp>. Acessado em 2 de fev. de 2011.

Portal do Ministério Público do Estado de Goiás. Notícia Clipping . **Cidades – O alto preço dos incentivos fiscais**. 2010. Disponível em <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/conteudo.jsp?page=1&base=1&conteudo=noticia/27462f5233e89c0412e42639f37a1ad4.html>. Acessado em 5 de jun. 2010.

RAMOS, Pedro. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro. Os mercados mundiais de açúcar e a evolução da agroindústria canavieira do Brasil entre 1930 e 1980: do açúcar ao álcool para o mercado interno. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 559-585, Out-Dez 2007.

SIEG. Sistema Estadual de Estatísticas e de Informações Geográficas de Goiás. Disponível em: <http://www.sieg.go.gov.br/>. Acessado em: 18 de março de 2011.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil: 1930-1975**. São Paulo: Hucitec, Universidade Estadual de Campinas, 1979.

SZMRECSÁNYI, Tamás e MOREIRA, Eduardo Pestana. O Desenvolvimento da Agroindústria Canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. **Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados, USP, São Paulo, volume 5, nº 11, jan/abr 1991.

Recebido em 05/04/2011  
Aceito para publicação em 06/01/2012.