

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**AGRICULTURA FAMILIAR, INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E O JOGO
DE INTERESSES: UMA ANÁLISE DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL**

CARINA TEIXEIRA DA COSTA MACHADO

2015

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

**AGRICULTURA FAMILIAR, INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E O JOGO
DE INTERESSES: UMA ANÁLISE DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL**

CARINA TEIXEIRA DA COSTA MACHADO

Sob a orientação do Professor

Sérgio Pereira Leite

Dissertação submetida como requisito parcial
para obtenção do grau em **Mestre em Ciências**
do Programa de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Fevereiro de 2015

306.85	Machado, Carina Teixeira da Costa
M149a	Agricultura familiar, instrumentos de ação pública e o jogo de interesses: uma análise do Selo Combustível Social /
T	Carina Teixeira da Costa Machado, 2015.
	145 f.
Orientador: Sérgio Pereira Leite	
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.	
Bibliografia: f. 129-136.	
1. Agricultura familiar - Teses. 2. Instrumentos de ação pública - Teses. 3. Biodiesel - Teses. I. Leite, Sérgio Pereira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.	

AGRADECIMENTOS

Nem tão fácil, nem tão árdua, a tarefa de escrever uma dissertação não seria possível sem a participação de um amplo grupo de participantes ao qual devo os meus sinceros agradecimentos.

Agradeço a minha família, sem a qual, a realização do mestrado não teria se tornado possível. Aos meus pais, Mônica e Oacy, que sempre me apoiaram me dando a base para a execução das minhas tarefas. A minha irmã, Mariana, que sempre me ajudou quando precisei! A minha avó, Ely, pelas infinitas orações que guiaram meus caminhos até aqui. E ao meu namorado, Marcello, pelo seu apoio e compreensão incondicionais.

Aos funcionários do CPDA, agradeço pela calorosa recepção e pela presteza dos serviços, sem os quais nossas realizações não seriam efetivadas. Agradeço ao meu orientador, Sérgio P. Leite, pelo aprendizado, experiência compartilhada, conselhos, recomendações e apoio a minha pesquisa e ao material construído. Em especial, ao Professor Georges G. Flexor, pelo acolhimento nos momentos de dificuldade de definição do objeto e pelo direcionamento da pesquisa, além das participações nas bancas de avaliação. Agradeço também a Karina Kato, em quem busquei grande parte de minhas inspirações para escrever, pelas dicas e capricho com os materiais corrigidos, além das participações nas bancas de avaliação.

Aos entrevistados, muito obrigada, não só pela disponibilidade e boa vontade em concederem os depoimentos, mas pelo conteúdo destes, que foram essenciais a concretização deste trabalho.

Gostaria de agradecer imensamente aos meus amigos pelo apoio e torcida pela realização deste trabalho. À turma de mestrado do ano de 2013, na qual conquistei grandes amizades que serão levadas para toda vida. Mais do que um agradecimento por termos estudado juntas, compartilhando as conquistas e vencendo as dificuldades, agradeço a todas que mesmo longe fisicamente se fizerem presentes na elaboração deste trabalho.

RESUMO

MACHADO, Carina Teixeira da Costa. **Agricultura familiar, instrumentos de ação pública e o jogo de interesses: uma análise do Selo Combustível Social.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O objetivo geral deste trabalho consiste na análise dos processos de criação e implementação do Selo Combustível Social, instrumento de ação pública elaborado especificamente para o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), lançado pelo governo federal no ano de 2004. Atendendo aos objetivos propostos realizou-se um levantamento com abordagem qualitativa, no qual foi utilizada como metodologia o *process tracing*, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e realização de entrevistas a atores sociais. Criado em um contexto de transformações governamentais, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva a Presidência da República, o PNPB, de forma inédita, foi formulado tendo como uma de suas principais diretrizes a inserção da agricultura familiar na cadeia de biodiesel e a promoção do desenvolvimento territorial, podendo assim, destacar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como um dos principais atores na formulação da política. A criação de um novo instrumento de ação pública, o Selo Combustível Social, conjugado ainda a instrumentos de mercado e tributário conformaram uma gama de inovações nas políticas públicas energéticas brasileiras, como a produção de energia renovável pela agricultura familiar brasileira, a relação direta entre agricultores familiares, movimentos sociais e setor privado, antes em arenas decisórias opostas e a conjugação de uma série de instrumentos de ação pública que objetivam a implementação do Selo Combustível Social, instrumento de inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, localizado no seio da política. Tendo como foco o referencial teórico referente aos instrumentos de ação pública, a análise contempla o processo de escolha, a tipologia e a implementação do Selo, que pode ser definido como uma instituição, traduzida como um conjunto de regras e normas que tem por objetivo governar as interações e os comportamentos dos atores envolvidos na política. Observa-se, entretanto, que a heterogeneidade de atores envolvidos no funcionamento da política e as inovações adotadas quanto aos mecanismos de ação do instrumento influenciaram sobremaneira o processo de implementação do Selo, levando a constantes reconfigurações do instrumento.

Palavras chave: agricultura familiar, instrumentos de ação pública, biodiesel

ABSTRACT

MACHADO, Carina Teixeira da Costa. **Family farming , public action instruments and the game of interests: an analysis of the Social Fuel Seal.** (Master in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Humanities and Social Sciences, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The aim of this study is to analyze the processes of creation and implementation of the “Social Fuel Seal”, public action tool specifically designed for the National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB), established by the federal government in 2004. With this purpose it was carried out a survey with a qualitative approach, in which was used as methodology the process tracing, from bibliographical and documentary research, and interviews with social actors. Created in a context of government transformations, with the possession of Luiz Inacio Lula da Silva as President of the Republic, the PNPB, in an unprecedented way, was formulated with one of its main guidelines the inclusion of family farming in the biodiesel chain and the promotion of territorial development, thus it can be highlighted the Agrarian Development Ministry (MDA) as one of the main actors in political formulation. The creation of a new public action instrument, “Social Fuel Seal”, conjugated to market and tributary instruments configured a range of innovations in the Brazilian energy policies. These innovations have led to the production of renewable energy by the Brazilian family farming, the direct relationship between family farmers, social movements and the private sector before in opposite decision-making arenas. In addition, it was combined a series of public action instruments that aimed to implement the Social Fuel Seal, instrument of inclusion of family farming in the biodiesel chain, located within the policy. Focusing on the theoretical framework relating to public action instruments, the analysis includes the selection process, the typology and the implementation of the Seal, which it can be defined as an institution, translated as a set of rules and regulations that aims to govern interactions and behaviors of actors involved in politics. It can be observed, however, that the heterogeneity of involved actors in the operation of the policy and innovations adopted in relation to the action mechanisms of instrument greatly influenced the Seal implementation process, leading to constant reconfiguration of the instrument.

Key words: family farming, public action instruments, biodiesel

LISTA DE SIGLAS E SÍMBOLOS

- ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABIQUIM – Associação Brasileira das Indústrias Químicas
AEA – Associação Brasileira de Engenharia Automotiva
AIE – Agência Internacional de Energia
ALCOPAR – Associação dos produtores de Bioenergia do Estado do Paraná
ANFAVEA – Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APROBIO – Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil
ASA – Articulação Semiárido Brasileiro
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
B% – Mistura de x% de biodiesel a (100 – x%) de diesel
BACEN – Banco Central do Brasil
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASPETRO – Petrobras Internacional
CDE – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEI – Comissão Executiva Interministerial
CENAL – Comissão Executiva Nacional do Álcool
CENBIO – Centro Nacional de Referência em Biomassa
CENPES – Centro de Pesquisas Petrobras
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento
CMMDA – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNE – Comissão Nacional de Energia
CNAL – Comissão Nacional do Álcool
CNAL – Conselho Nacional do Álcool

CNP – Conselho Nacional de Petróleo

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOPERBIO – Cooperativa Mista de Produção, Comercialização e Biocombustíveis do Brasil

COOPERSUCAR – Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo

COPERFLU – Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool

COPPE – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Engenharia)

CPR – Cédula de Produto Rural

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CPDA/UFRRJ – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

CREAI/BB – Carteira Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

CTA – Centro Técnico da Aeronáutica

CTC – Companhia de Transportes Coletivos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais

DOU – Diário Oficial da União

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

EPCT – Educação Profissional, Científica e Tecnológica

FAA – Frente Ampla da Agropecuária

FAO – Food and Agriculture Organization

FAPEG – Fundação de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário Edmundo Gastão

FEA/USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

FEALQ – Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz

FECOMBUSTÍVEIS – Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes
FETARN – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte
FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIC – Formação Inicial e Continuada
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IAA – Instituto do Açúcar e Álcool
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAGEC – Instituto Brasil de Estudos, Pesquisa e Gestão Estratégica
IMA – Instituto Mercadológico das Américas
IME – Instituto Militar de Engenharia
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial
INPI – Instituto nacional de Propriedade Industrial
INT – Instituto Nacional de Tecnologia
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores
IUCLG – Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos
LACTEC – Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento
Ladetel – Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades – Ministério das Cidades
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MF – Ministério da Fazenda
MIC – Ministério da Indústria e Comércio

MIN – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MT – Ministério dos Transportes
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OVEG – Programa Nacional de Alternativas Energéticas de Origem Vegetal
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEI – Programa de Energia Internacional
PGPAF – Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PIS – Programa de Integração Social
PNA – Política Nacional do Álcool
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDTR – Programa nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPB – Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PRA – Frente Parlamentar da Agricultura
Proálcool – Programa Nacional do Álcool
PROBIOAMAZON – Produção de Biomassa Energética em Assentamentos na Amazônia em Micro e Pequenas Propriedades Rurais
Probiodiesel – Programa Nacional de Biodiesel
PROERG – Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos

Pro-Óleo – Programa Nacional de Óleos vegetais para Fins Energéticos
PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PROVAPE – Programa de Valorização da Pequena Produção
PT – Partido dos Trabalhadores
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas
P1+2 – Programa Uma Terra e duas Águas
Rio+10 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
Rio+20 – Conferência das Nações Unidas (Cúpula da Terra)
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SCS – Selo Combustível Social
SDT – Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SEAF – Seguro da Agricultura Familiar
SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária
SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia
SEPAD – Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINDAÇÚCAR – Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool do Estado do Paraná
SINDICOM – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes
SINDIPEÇAS – Sindicato Nacional da Industria de Componentes para veículos Automotores
SIPAF – Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SOPRAL – Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool
SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário
STI – Secretaria de Tecnologia Industrial
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
SUDEPE – Fundo Federal Agropecuário, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUNAB – Superintendência Nacional do Abastecimento

SUPRA – Superintendência da Política Agrária
TECBIO – Tecnologias Bioenergéticas
TECPAR – Instituto de Tecnologia do Paraná
TRU – Taxa Rodoviária Única
UBRABIO – União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene
UDOP – União dos Produtores de Bioenergia
UDR – União Democrática Ruralista
UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz
UFCE – Universidade Federal do Ceará
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UNAIC – União das Associações Comunitárias do Interior do Canguçu
UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNICA – União da Indústria de Cana de Açúcar
UNICAFES – União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo
US\$ – Dólar Americano
UTD – Unidade Técnica de Demonstração e Observação
WCED – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Lista de Figuras

Figura 1	Políticas públicas nas quais o PRONAF atua como instrumento de ação pública.....	19
Figura 2	Operacionalização do PNPB.....	21
Figura 3	Comparativo SIPAF e SCS.....	23
Figura 4	Agentes envolvidos no PNPB e os mecanismos do Selo Combustível Social.....	24
Figura 5	Linha do tempo do Proálcool: contexto que precede o lançamento e fases subsequentes.....	26
Figura 6	Formulação da agenda de decisão do PNPB.....	49
Figura 7	Operacionalização da elaboração do instrumento de ação pública, primeiro passo: o conceito.....	72
Figura 8	Determinação dos princípios e inspirações para elaboração do instrumento de ação pública.....	74
Figura 9	Tripé de negociação da política de biodiesel.....	75
Figura 10	Determinação dos pilares do instrumento de ação pública.....	76
Figura 11	Projeção e operacionalização da estratégia social do PNPB.....	78
Figura 12	Progressão e obrigatoriedade da mistura de biodiesel ao diesel.....	81
Figura 13	Interface do Biosoft.....	85
Figura 14	Operacionalização do Projeto Polos de Biodiesel nos âmbitos microrregional, territorial e nacional.....	86
Figura 15	Projeto Polos de Biodiesel – 2005 a 2007.....	87
Figura 16	Evolução dos polos de produção de biodiesel: Projetos Polos de Biodiesel – até 2010.....	89
Figura 17	Resultado do 23º leilão de biodiesel promovido pela ANP – agosto/2011.....	94
Figura 18	Escala de isenção tributária aplicada a cadeia de biodiesel.....	96
Figura 19	Atuação da Petrobras juntamente aos produtores de mamona da COOPAF (BA) – 2006.....	103
Figura 20	Instrumentos de ação pública mobilizados na execução do PNPB...	122

Lista de Gráficos

Gráfico 1	Número de municípios participantes do PRONAF.....	18
Gráfico 2	Evolução do consumo de álcool anidro no setor transportes (10^3 m 3) – 1970 a 1979.....	31
Gráfico 3	Produção de álcool anidro no Brasil (10^6 m 3) – 1970 a 1990.....	36
Gráfico 4	Produção de energia primária por fontes não renováveis e renováveis e divisão da produção de energia renovável por suas principais fontes – Brasil (2003).....	45
Gráfico 5	Evolução do número de empresas detentoras do Selo Combustível Social.....	91
Gráfico 6	Cooperativas habilitadas pelo MDA por unidades da federação	

	(2014).....	93
Gráfico 7	Distribuição dos recursos investidos nos projetos por área.....	102

Lista de Quadros

Quadro 1	Transição dos regimes políticos brasileiros e a determinação das políticas agrícolas vigentes.....	09
Quadro 2	Políticas públicas de apoio à agricultura familiar.....	13
Quadro 3	Propostas oficiais de definição da política do álcool.....	29
Quadro 4	Comparativo das matérias primas visadas para promoção da Política Nacional do Álcool: cana <i>versus</i> mandioca.....	29
Quadro 5	Evolução do Proálcool durante os 30 anos de existência.....	38
Quadro 6	Subgrupos de trabalho organizados durante a realização dos estudos do GTI.....	50
Quadro 7	Desafios e oportunidades da utilização de biodiesel como fonte alternativa de energia no Brasil.....	51
Quadro 8	Classificação do tipo de político conforme a escolha do instrumento governamental a ser adotado.....	65
Quadro 9	Tipologia dos instrumentos segundo a clareza de divulgação dos seus objetivos e as formas utilizadas para atingi-los pelo governo.	66
Quadro 10	Tipologia dos instrumentos governamentais de Hood (1986).....	66
Quadro 11	Tipologia dos instrumentos governamentais de Salamon (2002)....	67
Quadro 12	Projetos apoiados pela Coordenação Geral de Biocombustíveis da SAF/MDA.....	83
Quadro 13	Empresas detentoras do Selo Combustível Social: localização e matéria prima – dezembro/2014.....	109
Quadro 14	Comparativo do processo de formulação e execução das políticas públicas de biocombustíveis no Brasil – Proálcool, Probiodiesel e PNBP.....	120
Quadro 15	Classificação dos instrumentos de ação pública utilizados no PNBP.....	125

Lista de Tabelas

Tabela 1	Comparativo do percentual mínimo de aquisição de matéria prima da agricultura familiar.....	94
Tabela 2	Comparativo dos multiplicadores de valor de aquisição de matéria prima da agricultura familiar.....	95

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E OS PROGRAMAS DE BIOCOMBUSTÍVEIS BRASILEIROS: SITUANDO O PNPB.....	07
1.1. As políticas públicas para agricultura familiar.....	07
1.1.1. Processo de Institucionalização: o Ministério do Desenvolvimento Agrário.....	08
1.1.2. As políticas públicas de inclusão social e produtiva para agricultura familiar brasileira.....	13
1.1.3. Breves considerações acerca dos instrumentos de ação pública....	17
1.1.4. O PNPB e o desafio da inclusão social.....	19
1.2. O estudo das políticas públicas energética e agrícola no Brasil.....	24
1.3. O Programa nacional do Álcool (Proálcool).....	25
1.3.1. Atores e processo de formulação: as primeiras normativas do Proálcool.....	28
1.3.2. Primeira fase do programa: a salvação da indústria açucareira....	30
1.3.3. Segunda fase do programa: contexto econômico de crise e parcerias público privadas.....	35
1.3.4. Petrobras: de coadjuvante a um dos principais atores da segunda fase.....	36
1.3.5. O ressurgimento dos carros a álcool.....	37
1.4. Os caminhos para o biodiesel brasileiro.....	38
1.4.1. O Programa Brasileiro de Biodiesel (Probiodiesel).....	40
1.4.2. O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)...	42
1.4.3. Pontos convergentes nas políticas de promoção aos biocombustíveis: as experiências do Proálcool que influenciaram o PNPB.....	43
CAPÍTULO II. SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL: CONJUGANDO O PNPB E A AGRICULTURA FAMILIAR.....	45
2.1. Primeiras diretrizes: o jogo de interesses e a definição dos objetivos da política de biodiesel.....	47
2.1.1. O Presidente Lula e as novas diretrizes de governo.....	47
2.1.2. Grupo de Trabalho Interministerial.....	48
2.1.3. Os atores do PNPB: empoderamento e articulações do jogo de interesses.....	53
2.1.3.1. Casa Civil: papel de destaque no ordenamento das ações....	54
2.1.3.2. O Congresso Nacional e as coligações de interesse na elaboração e votação do PNPB.....	54
2.1.3.3. O MAPA, a proposta inicial e a cadeia de soja.....	54
2.1.3.4. O crescente poder do MDA.....	55

2.1.3.5. MME e a política energética.....	56
2.1.3.6. MF e o poder de voto.....	57
2.1.3.7. MTC.....	57
2.1.3.8. ANP: foco na implementação do PNPB.....	57
2.1.3.9. Petrobras.....	57
2.1.3.10. Entidades públicas de estudo e suas contribuições.....	58
2.1.3.11. Governos Estaduais e Municipais.....	58
2.1.3.12. A ABIOVE e a dependência da soja para o mercado de biodiesel.....	58
2.1.3.13. As Instituições do Agronegócio e sua estreita relação com o MAPA.....	59
2.1.3.14. O setor automobilístico.....	59
2.1.3.15. Indústria Sucroalcooleira: defesa da rota etílica.....	59
2.1.3.16. FECOMBUSTÍVEIS e SINDICOM.....	60
2.1.3.17. As indústrias produtoras de biodiesel.....	60
2.1.3.18. Sindicatos e movimentos sociais representantes dos interesses da agricultura familiar.....	60
 2.2. Instrumentos de ação pública.....	62
2.2.1. Processo de escolha do instrumento.....	63
2.2.2. Tipologia dos instrumentos.....	65
2.2.3. Implementação.....	68
 2.3. Selo Combustível Social.....	68
2.3.1. Atores-chaves: trajetória pessoal e sua importância na determinação do instrumento.....	69
2.3.2. Formulando o Selo Combustível Social: passo a passo da construção do instrumento.....	70
2.3.3. Processo de escolha do instrumento: pensando na viabilidade....	73
2.3.4. Desenhando o instrumento: os pilares.....	75
2.3.5. Planejamento e implementação do instrumento.....	77
2.3.6. O desenho final do Selo.....	78
 CAPÍTULO III. PLANEJAMENTO E RECONFIGURAÇÕES: OS EFEITOS DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL.....	81
 3.1. Implementação: o que se esperava?.....	82
3.1.1. Estratégia de implementação do MDA.....	82
3.1.2. Projeto Polos de Biodiesel.....	85
3.1.3. Identificando as demandas: reconfigurações do instrumento.....	90
3.1.4. “Faltou o governo combinar um pouco o jogo” Breves considerações acerca da questão tributária.....	95
 3.2. Implementação: a estratégia das empresas.....	98
3.2.1. Primeira tentativa: Brasil Ecodiesel.....	99
 3.2.2. Petrobras Biocombustíveis: Motivações e trajetória do biodiesel por meio da análise dos Balanços Sociais.....	101
3.3. Primeiro alvo de críticas: a soja como principal matéria prima para produção de biodiesel.....	108

3.4. Segundo alvo de críticas: fiscalização	111
3.5. Sancionando o B7: a agricultura familiar nas determinações da mistura de biodiesel ao diesel.....	112
3.6. Ações de adequação.....	113
3.7. Algumas considerações: <i>policy makers</i> e gestores públicos no foco da análise.....	115
3.7.1. Os instrumentos de ação pública: isenção tributária, leilões de comercialização de biodiesel e Selo Combustível Social.....	116
3.7.2. Os desafios.....	116
3.7.3. Modelo e legado do Selo Combustível Social: proposta de aplicação em outras cadeias produtivas.....	117
CONCLUSÕES.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129
ENTREVISTAS.....	137
ANEXOS	
ANEXO I.....	138
ANEXO II.....	141
ANEXO III.....	143
ANEXO IV.....	144
ANEXO V.....	145

INTRODUÇÃO

A instabilidade política dos maiores países detentores e produtores de petróleo e a relevância que os temas ambientais e sociais ganharam ao longo da década de 1990, são os principais fatores que motivaram vários governos a implementarem projetos de promoção e desenvolvimento de energias alternativas ou renováveis, em substituição aos combustíveis fósseis líquidos, a exemplo do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), no Brasil.

Juntamente a estes, ganharam relevância as preocupações com a manutenção e reprodução dos recursos naturais, que, uma vez consolidado o conceito de desenvolvimento sustentável, se desdobram em uma série de conferências mundiais que têm por finalidade firmar tratados internacionais de cooperação para preservação do meio ambiente.

Com a conformação deste contexto, as energias renováveis se apresentam como alternativas viáveis de substituição ao petróleo e ao diesel a curto e médio prazos, sendo então estabelecidas em vários países políticas públicas de incentivo ao seu uso e produção, com adoção de ferramentas como: o estabelecimento de quotas de adição de biocombustíveis aos combustíveis comercializados, a produção de carros *flex fuel* e as linhas de créditos especiais para projetos com energias renováveis.

As principais experiências de utilização de biocombustíveis são datadas de 1980, quando muitos países iniciaram suas produções de etanol. No entanto, constata-se que, a partir de 1990 para os países membros da União Europeia e uma década depois para países como Brasil, Argentina e Estados Unidos tiveram início programas de incentivo à utilização de biodiesel por meio de promulgação de leis e diretrizes de metas compulsórias.

O Brasil possui vasta experiência na implementação de políticas energéticas com a abertura e expansão de mercados específicos para a produção e uso dos biocombustíveis, a exemplo do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), lançado na década de 1970, para promoção do etanol brasileiro.

Posteriormente, outros programas de incentivo ao desenvolvimento de tecnologia para combustíveis alternativos – principalmente em óleos vegetais –, como o Pro-Óleo, foram lançados, sem obterem sucesso, no entanto.

Conformado tal contexto e dada à retomada das discussões acerca da sustentabilidade ambiental na década de 1990, associada a uma nova subida nos preços do petróleo devido às guerras no Oriente Médio, o governo federal lança em 2004, o PNPB.

Além da ampla dimensão mercadológica do programa, que visava a criação de um mercado ainda incipiente, destaca-se a elaboração de uma estratégia de promoção social, característica do primeiro governo Lula, que tem por finalidades o desenvolvimento territorial e a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva de biodiesel.

A inserção da agricultura familiar na política de biodiesel pode ser creditada ainda para além da influência do presidente Lula, aos ganhos de representatividade obtidos pelos grupos de defesa dos interesses do setor durante as décadas de 1980 e 1990, com a reestruturação das representações tidas como tradicionais e a criação de novas organizações.

A crise enfrentada pelo Estado no início dos anos 1990, caracterizada por um esgotamento dos instrumentos tradicionais de política pública para agricultura e uma impotência do governo diante do cenário inflacionário, criou condições para mobilização social de pequenos produtores, tendo em vista a diminuição de pessoas ocupadas no campo e a redução do número de estabelecimentos. Somam-se a estes fatores ainda, a incapacidade de absorção de mão de obra no meio urbano e industrial, marginalizando socialmente os atores do êxodo rural.

Esse cenário possibilitou um histórico de luta em torno de três grandes eixos de reivindicação, resumidos por Favareto (2006), por reforma agrária, direitos trabalhistas e política agrícola diferenciada para os pequenos produtores; e posteriormente, por mudanças na máquina estatal e o reconhecimento oficial, em lei; culminando na instituição de um órgão público – o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹, que tem por função implementar ações específicas e diferenciadas para o setor.

É nesse contexto que o PNPB é formulado tendo como uma de suas principais diretrizes a inclusão da agricultura familiar no escopo do programa criado pelo governo, no qual o MDA caracterizou-se como um dos atores chaves, sendo o órgão responsável por grande parte da criação do Selo Combustível Social, um instrumento governamental que viabiliza a participação de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel por meio da concessão de uma certificação às empresas promotoras da inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial via geração de emprego e renda para os agricultores familiares cadastrados no PRONAF (MDA, 2014).

Abarcando a criação de diferentes políticas públicas e de forma paralela à construção desse contexto que leva a criação do PNPB, pode-se observar que as dinâmicas de crescimento do Estado no final século XX foram acompanhadas tanto pelo desenvolvimento e pela diversificação dos instrumentos de ação pública, quanto pela acumulação de programas e políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Esse fenômeno pode ser percebido claramente no Brasil ao se observar as políticas públicas voltadas para o setor energético, conforme supracitados os diversos programas lançados de promoção aos biocombustíveis; para o setor agrícola, principalmente a partir de meados da década de 1980, com o movimento de redemocratização do País e o esgotamento dos instrumentos tradicionais de política pública para agricultura; e para a dimensão social, com o reconhecimento das desigualdades extremas e de setores historicamente marginalizados, como a agricultura familiar.

A análise de políticas públicas (*policy analysis*), que contempla o estudo dos diversos tipos de programas governamentais e instrumentos de ação pública diferencia as políticas públicas em três dimensões: i) a dimensão institucional (*polity*), referente à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; ii) a dimensão processual (*politics*), que tem em vista o processo político, os atores envolvidos, os conflitos e as negociações sobre as políticas; iii) a dimensão material (*policy*), que está pautada nos conteúdos concretos, isto é, a configuração, os problemas técnicos, os instrumentos e a efetividade dos programas (FREY, 2000).

A partir desta abordagem inicial foram desenvolvidos modelos explicativos das políticas públicas que explicitassem as interações sociais, mecanismos de gestão e institucionalização da formulação destas políticas.

Flexor e Leite (2007), destacam três dimensões e categorias analíticas de políticas públicas que permitem avançar no tratamento destas a partir da incorporação de processos econômicos, sociais e políticos, sendo elas: i) dimensão histórico e institucional, ii) dimensão processual das políticas públicas, e iii) dimensão organizativa.

A perspectiva histórica e institucional, também chamada de neoinstitucionalista histórica interpreta as políticas públicas segundo aspectos temporais e históricos da

¹ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é composto atualmente por quatro Secretarias de Estado, a saber: Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), além do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Interessa-nos, neste estudo, as ações no âmbito da SAF/MDA, responsável pelo acompanhamento das atividades desenvolvidas no PNPB no que diz respeito à inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel.

formulação e implementação das mesmas. O método apresenta ainda como dimensão central da vida política o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos. Esse conflito faz com que a relação de poder entre grupos sociais se dê de forma assimétrica, privilegiando os interesses de uns em detrimento dos outros.

A segunda dimensão, processual, considera que a criação de uma política pública se inicia a partir da identificação de um problema e a construção de uma agenda, que é capaz de estimular o debate público e a mobilização de autoridades políticas legítimas.

Segundo Flexor e Leite (2007) para que os problemas identificados estejam inseridos em uma agenda é necessário: i) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade; ii) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação política; e iii) a existência de uma situação problemática.

A determinação da solução deste problema (tomada de decisão) depende diretamente da capacidade dos *policy makers* em explorar e processar as informações de forma pertinente ao quadro econômico e social.

Os autores destacam duas atividades nesta fase decisória: i) a formulação, que é a transformação de um problema em soluções ou em alternativas, e é preciso levar em conta os modos de ações e intervenções e as estratégias que as sustentam; e ii) o trabalho de legitimação que consiste em inscrever a solução em um quadro normativo particular.

A próxima etapa configura-se na implementação da política por meio de um programa de ação que se ajuste a realidade. Através desta aplicação torna-se possível, por fim, a avaliação desta no que tange aos objetivos perseguidos e a distância entre as ações efetivas.

A última dimensão citada, a dimensão organizacional, tem ênfase no papel dos gestores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesta dimensão a dinâmica dos jogos de poder e das negociações são fatores essenciais de determinação das primeiras, visto que ambos são funções dos interesses, das posições e papéis dos agentes envolvidos no processo decisório. Positivamente, pode-se destacar que esses fatores contribuem para a aprendizagem política e gerencial das políticas públicas uma vez que constituem extensas trocas de informação entre diferentes *stakeholders*.

Apesar de existir uma tradição de pesquisa atual nos Estados Unidos (instrumentos de regulação econômica) e na Grã-Bretanha acerca do tema, a escolha dos instrumentos e seu modo de operação são geralmente tratados de maneira funcionalista, com viés de simples escolha técnica. Citando Sabatier (2000, *apud* Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 20) os autores ressaltam ainda que quando o tema dos instrumentos é levado em conta na reflexão, é tratado como um domínio secundário, marginal a outras variáveis como as instituições, os interesses dos atores ou as suas crenças.

O presente trabalho se justifica então pela necessidade de se realizar estudos acerca dos diferentes instrumentos implementados para a realização de políticas públicas específicas, especialmente no setor de agroenergia, no qual Moret et al. (2006) observam a ausência de indicadores, de metas específicas, e de descrição detalhada dos mecanismos de consolidação dos programas e projetos.

Ollaike e Medeiros (2011, p.1962), afirmam que a questão dos usos de distintos instrumentos governamentais nas políticas públicas brasileiras ainda não foi devidamente estudada.

“É assunto que precisa ser pesquisado, pois, (...) cada instrumento governamental escolhido influencia sobremaneira a forma e a qualidade da implementação. Além disso, é indubitavelmente preciso aperfeiçoar a implementação de políticas públicas; e resultados de estudos de instrumentos governamentais podem vir a contribuir nesse aperfeiçoamento” (OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Por fim, os autores propõem ainda o desenvolvimento de estudos que pretendam identificar e analisar pormenorizadamente os instrumentos utilizados por determinadas

políticas públicas a fim de oferecer subsídios à reflexão sobre a escolha, a implementação e a efetividade de cada um desses instrumentos, ou de suas combinações, para contribuir tanto academicamente, quanto para a prática governamental.

No que diz respeito aos instrumentos específicos utilizados na política pública de biodiesel no Brasil, Kato (2012, p. 151), destaca que a combinação em uma política pública de imperativos de eficiência econômica, condições ambientais e metas de inclusão social tem se conformado uma tendência nas políticas contemporâneas e também um dos maiores desafios para as autoridades públicas e os *policy makers*. Dessa polícticas, o PNPB talvez seja um dos maiores exemplos. Assim, o melhor entendimento de como essa política se deu na prática, pode contribuir para o desenho de novos instrumentos de política pública que tenham esse tipo de desafio como premissa.

Tendo como objeto de pesquisa o Selo Combustível Social, a primeira hipótese deste trabalho se baseia no referencial de tipologia dos instrumentos de ação pública no qual os mesmos são classificados segundo o tipo de governo exercido e a clareza de divulgação dos seus objetivos e as formas utilizadas para alcançá-los pelo poder público. Dessa forma, a clara especificação dos objetivos e das formas de atingi-los caracterizariam um governo forte, com forte hierarquia, com poder emanando do centro, com maior utilização de gestão direta, regulação econômica e incentivo fiscal. Todas as características apontadas presentes na política de biodiesel brasileira.

A segunda hipótese se baseia na crença de que os instrumentos produzem efeitos específicos e se constituem em uma forma condensada de conhecimento sobre o controle social e as maneiras de exercer esse controle. A escolha e implementação do instrumento de ação pública, então, não se faz a partir somente de especificações técnicas, mas também se levando em consideração os efeitos e controles produzidos sobre os atores para conformação/realização de seus objetivos.

Abarcando tais hipóteses, fundamentadas no referencial teórico acerca dos instrumentos de ação pública, o objetivo geral do trabalho consiste na análise dos processos de criação e implementação do Selo. Deste podem se desdobrar dois conjuntos de objetivos específicos, o primeiro referente ao processo de escolha e desenho dos mecanismos (criação) do Selo Combustível Social dentro do escopo da política de biodiesel; e o segundo, referente ao processo de implementação do instrumento em questão.

Assim, quanto ao processo de escolha e desenho dos mecanismos (criação) do Selo Combustível Social, pretendeu-se:

- i) Entender como a dimensão social foi inserida e ganhou peso no PNPB;
- ii) Investigar como se deu o processo de escolha do instrumento a ser utilizado, ou seja, o Selo Combustível Social. Identificar quais os demais instrumentos disponíveis, quem são os atores envolvidos no processo e o porquê da decisão pelo Selo.

Quanto ao segundo conjunto de questões, referentes à implementação do Selo Combustível Social, pretendeu-se:

- iii) Investigar como a escolha do instrumento influenciou o processo de implementação da política pública;
- iv) Realizar o levantamento dos principais atores responsáveis e identificar quais as suas principais ações para implementação do SCS; e
- v) Identificar os descompassos entre os objetivos e os resultados sociais efetivos do programa.

Para tanto, o tratamento das políticas públicas requer, para sua análise, alguma forma de abordagem que abarque suas diversas dimensões e diferenciações, permitindo contextualizar tais programas, bem como verificar sua capacidade de inserção e efetividade

social, complementações e superposições entre estruturas governamentais (FLEXOR e LEITE, 2007).

Atendendo aos objetivos propostos realizou-se um levantamento com abordagem qualitativa, no qual foi utilizada a metodologia exploratória, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e realização de entrevistas a atores sociais.

O referencial teórico de análise de políticas públicas subsidiou o entendimento de como se deu a entrada da dimensão social na política de biodiesel, ou seja, em que etapa do processo de criação e implementação desta política os atores sociais envolvidos perceberam uma janela de oportunidade de inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção de biodiesel.

O material abarcado, além de teses de doutoramento, incluiu a revisão de documentos oficiais da Casa Civil da Presidência da República, do MDA, do MAPA, entre outros Ministérios e instituições envolvidos na criação do programa.

Uma vez entendida a inclusão de uma ampla dimensão social em uma política de promoção à produção e comercialização de biodiesel, o estudo visou o entendimento de como se deu o processo de escolha do instrumental do Selo Combustível Social dentro do âmbito do MDA.

Como ferramental para a construção da narrativa histórica foram realizadas entrevistas a partir de roteiros semiestruturadas com atores chaves (ANEXO I), identificados por meio de pesquisa exploratória em materiais que tratam especificamente do tema Selo Combustível Social, os quais independem de sua origem acadêmica ou oficial, como notícias de jornais e revistas.

Ressalta-se neste ponto que, para o atendimento dos itens ii), iii) e iv) referentes aos objetivos específicos o relato de gestores públicos do MDA que tiveram participação direta na criação e implementação do Selo fizeram-se fundamentais para a base de análise da política pública em questão, tendo como foco principal o instrumento.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados na cidade de Brasília, por meio dos roteiros, que foram identificados a partir do momento de análise do instrumento de ação pública tendo por base o referencial teórico de ciclo de políticas públicas. Dessa forma, os roteiros foram divididos em dois grupos: Atores Governamentais – Criação e Planejamento, e Atores Governamentais – Implementação.

Ressalta-se, neste ponto, que as entrevistas foram realizadas no mês de setembro de 2014, em um momento de grande apreensão, visto a proximidade da eleição Presidencial. Observa-se que os atores governamentais apresentaram grande presteza ao atendimento do pedido de agendamento das entrevistas, realizado com um mês de antecedência. Tal fato, não pôde ser observado, entretanto entre os atores não governamentais, que, em sua maioria optaram pela realização das entrevistas após o período eleitoral. Contudo, após a conclusão das eleições (primeiro e segundo turno), apesar da insistência, os mesmos não retornaram os contatos realizados pela autora.

Com objetivo de responder aos objetivos específicos do segundo bloco, referentes à implementação efetiva do Selo Combustível Social, modificou-se a metodologia, que passou a ser realizada através de dados secundários, porém oficiais, divulgados por órgãos do governo federal, como MDA e MME, entre outros, assim como revistas e artigos; além de ampla gama de material provindo de pesquisas acadêmicas.

A dissertação encontra-se então estruturada, além desta introdução, em três capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo, com a finalidade de situar o PNPB no âmbito das políticas públicas de promoção aos biocombustíveis, bem como na ampla gama de programas voltados para o atendimento da agricultura familiar, divide-se em duas partes. A primeira aborda o reconhecimento da agricultura familiar enquanto setor social e econômico, levando em conta o processo de institucionalização do MDA e o escopo geral de políticas públicas por

este instituídas, ressaltando a diversificação de programas e instrumentos de ação pública para o setor. No que tange aos instrumentos, a primeira parte do capítulo relaciona ainda o Selo Combustível Social com outros instrumentos de ação pública, como o PRONAF e o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), além de discutir as diferentes definições que se apresentam na literatura sobre o Selo Combustível Social.

A segunda parte do primeiro capítulo trata do processo de construção da Política Nacional do Álcool (Proálcool), identificando os principais atores e instituições que influenciaram a determinação do desenho da política e perpassando os momentos de inclusão e exclusão da agricultura familiar em seu desenho, bem como as justificativas pela não adoção do álcool de mandioca. Além do Proálcool, o capítulo aborda ainda a construção do contexto no qual se abre uma janela de oportunidades para a promoção de programas que visavam à produção de biodiesel a partir de óleos vegetais, revelando, dessa forma, a trajetória percorrida, no âmbito das políticas públicas, até a proposição e lançamento do PNPB.

O segundo capítulo da dissertação abrange o processo de elaboração da política de biodiesel, destacando como se deu a entrada da dimensão social no desenho do programa e como os atores e grupos de interesses buscaram, por meio de seus aprendizados anteriores, influenciar a construção do instrumento de ação pública para que este atendesse, de alguma forma, aos seus objetivos de participação na política. A escolha do instrumento de inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, o Selo Combustível Social, e a criação de seus mecanismos de funcionamento são os pontos centrais deste capítulo, no qual os depoimentos obtidos dos gestores do MDA fundamentaram sua elaboração.

Por fim, o terceiro capítulo demonstra como a escolha de um instrumento de ação pública inovador, capaz de conjugar setor privado, agricultura familiar e movimentos sociais, influenciou sobremaneira a implementação da política, fazendo-se necessários ajustes e reconfigurações do desenho inicial planejado a fim de adaptar o programa ao campo de aplicação desejado. Também neste capítulo, mostram-se fundamentais as demandas e ações promovidas pelos diversos grupos de interesses envolvidos na política, bem como suas opiniões acerca da construção e implementação desta.

Nas conclusões são destacados alguns pontos gerais da dissertação e apresentadas as considerações da autora acerca do processo de escolha e implementação do instrumento de ação pública Selo Combustível Social.

CAPÍTULO I. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E OS PROGRAMAS DE BIOCOMBUSTÍVEIS BRASILEIROS: SITUANDO O PNPB

A política de biodiesel brasileira, fortemente caracterizada pela inclusão da agricultura familiar em seu escopo por meio da instituição do instrumento Selo Combustível Social situa-se entre dois conjuntos de programas distintos: o primeiro se caracteriza por uma gama de políticas públicas voltadas para inclusão social e produtiva da agricultura familiar, e o segundo pelos programas de promoção e uso de biocombustíveis, que geralmente conjugam os mercados agrícola e de energia.

Por meio da trajetória de reconhecimento da agricultura familiar enquanto setor econômico e social, o capítulo pretende explicitar os diferentes instrumentos utilizados nas políticas públicas de apoio a este setor, para que de forma mais clara, posteriormente, aprofunde-se o estudo de um deles: o Selo Combustível Social, instrumento implementado no Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

Interessa-nos neste ponto, entender como se deu a atuação dos grupos representantes dos interesses da agricultura familiar, por meio da abordagem das suas formas de organização e luta por uma representatividade a nível nacional, que culminou na existência de dois Ministérios voltados ao atendimento da agricultura brasileira: de um lado o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), destinado ao que convencionou-se chamar de “agronegócio”, e de outro o MDA, voltado para os pequenos produtores, agora reconhecidos como “agricultura familiar”.

Uma vez entendida tal trajetória, o capítulo tem por objetivo ainda, recuperar, a título de exercício, as políticas públicas de biocombustíveis já implementadas no Brasil, como o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), que permite verificar como se aplica a análise de políticas públicas acerca do processo de decisão, criação do escopo das políticas e implementação das mesmas, além de elucidar os caminhos traçados até a instituição do PNPB.

1.1. As políticas públicas para agricultura familiar

A Lei 11.326/2006, chamada de Lei da Agricultura Familiar caracteriza o agricultor familiar² conforme quatro critérios, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

No ano de 2009, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou o Censo Agropecuário referente a 2006, que além das informações já tradicionais, incluiu, de forma inédita, o caderno temático “Agricultura familiar: primeiros resultados”, a primeira estatística oficial divulgada acerca do setor.

² São também considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam os requisitos previstos na referida lei.

Segundo o Censo, dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45% são destinados às pastagens, 24% destinados às áreas com matas, florestas ou sistemas agroflorestais e 22% ocupados por lavouras. A agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno. Dentre estes, destaca-se a produção de mandioca e feijão (87% e 70% da produção nacional respectivamente), de milho, café, arroz e trigo. Na produção animal a agricultura familiar é ainda responsável por 59% do plantel de suínos e 50% do plantel de aves, além do fornecimento de leite de vaca (58%) e de cabra (67%).

Foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares, que apesar de representarem 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros ocupam somente 24,3% das terras utilizadas pela atividade. A região Nordeste contém metade desses estabelecimentos, seguida pelo Sul (19,2%) e Sudeste (16%). Os estados com maior número de estabelecimentos familiares foram Bahia (15,2%), Minas Gerais (10%) e Rio Grande do Sul (8,7%); sendo que os dois primeiros também apresentaram as maiores áreas destes.

Este breve retrato da agricultura familiar brasileira, ainda que não conte com toda sua heterogeneidade – também não observada oficialmente em lei –, permite elucidar algumas de suas diferenças regionais, produtivas e sociais.

Uma vez descrita, ainda que brevemente as principais características da agricultura familiar brasileira, interessa-nos neste ponto entender como se deu o processo de reconhecimento deste setor e de institucionalização do MDA, explicitando a gama de programas utilizada por este para o atendimento das demandas do setor.

1.1.1. Processo de Institucionalização: o Ministério do Desenvolvimento Agrário

A fim de entendermos a escolha e implementação dos diversos instrumentos de apoio à produção e inclusão social pela SAF/MDA aos agricultores familiares brasileiros faz-se necessária a revisão de como se deu a criação deste órgão representativo, quais eram os principais atores, seus interesses e reivindicações que culminaram na separação ministerial entre agricultura familiar e agronegócio, observada no Brasil.

A característica histórica de marginalização da agricultura familiar perante as autoridades se confirma com a análise das políticas públicas de apoio à agricultura implementadas pelo governo brasileiro, que tiveram como objeto instrumentos de caráter monetários (como a concessão de crédito a grandes proprietários) e a política cambial, datadas desde a política de valorização do café na década de 1930 até os moldes da “modernização conservadora” de meados dos anos 1960.

A criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, marca o início do período conhecido como modernização conservadora durante o regime militar, caracterizado pelo avanço tecnológico do campo, por meio de política creditícia concedida por financiamentos subsidiados aos grandes proprietários e incentivos fiscais, não modificando assim, a estrutura social vigente no país. Além da necessidade de modernização da agricultura, o processo respondeu ainda a um movimento de integração produtiva do campo a montante e a jusante com a produção industrial brasileira.

Delgado (2005, *apud* Santos, 2011) ressalta que a modernização conservadora induzida pelo Estado, entre os anos de 1965 e 1982, é resultado da derrota do movimento pela reforma agrária, excluindo, dessa forma, os trabalhadores rurais de qualquer perspectiva de participação política neste processo.

Do ponto de vista da exclusão de pequenos produtores da estratégia de modernização adotada pelo governo, Salim (1986, p. 297) afirma que,

“(...) os mecanismos de ação da política agrícola oficial tendem, de uma maneira geral, a manter inalterada a estrutura concentrada da distribuição fundiária, a tornar

cada vez mais estreitos os vínculos entre agricultura e indústria, a excluir a pequena produção do desenvolvimento e, finalmente, a acelerar o processo de proletarização do trabalhador rural.”

No entanto, a partir da mudança do regime político, em meados década de 1980, Santos (2011) identifica três subperíodos distintos que retratam a transição política e a política agrícola, caracterizando-os conforme apresentado no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Transição dos regimes políticos brasileiros e a determinação das políticas agrícolas vigentes

Subperíodo	Cenário Político/Econômico Cenário Agrário
Redemocratização e crise (de 1982 até o final dos anos 1990)	Redemocratização, realização da Assembleia Nacional Constituinte, retomada das eleições diretas para presidente e ameaça permanente de hiperinflação, sequência de planos de estabilização. Retomada da reforma agrária na agenda nacional, reorganização e massificação do movimento sindical de trabalhadores rurais. Redução do crédito rural, indexação dos financiamentos às taxas de inflação e fortalecimento da PGPM. Instabilidade dos preços dos ativos, conduzindo o setor a uma profunda crise por endividamento.
Liberalização e Agenda Destrutiva (Governos Collor e Itamar – 1990 a 1994)	Liberalização dos mercados agrícolas interno e externo, entrada em vigor dos acordos do Mercosul, queda histórica do crédito rural. Crise de endividamento de grandes produtores; e defesa da reforma agrária e de crédito rural diferenciado para pequenos produtores por parte das organizações de trabalhadores rurais. Estagnação da produção agrícola e redução da área plantada.
Estabilização e Novas Políticas (1994 – 1998)	Privatizações e fim dos monopólios estatais em setores como petróleo e telecomunicações, além de liberalização e desregulamentação de mercados agrícolas. Criação da Cédula de Produto Rural (CPR), renegociação das dívidas de crédito rural e aumento dos financiamentos a juros favorecidos à agricultura patronal. Criação de linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimentos agrícolas. Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, aumento dos assentamentos de reforma agrária, criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e do MDA (1999).

Fonte: Adaptado, SANTOS (2011, p. 63-7).

No que diz respeito ao processo de reconhecimento da agricultura familiar e à criação de um órgão oficial representativo para o setor, destaca-se a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que passa progressivamente a defender a implementação de políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores rurais e a realização da reforma agrária, agora, por meio de mobilizações massivas em greves de assalariados, reivindicações de política agrícola e previdência social para os pequenos produtores, protestos contra a expulsão de posseiros, e de desalojados pela construção de barragens e hidrelétricas.

Além da CONTAG, no ano de 1975 – após a Igreja Católica do Norte e do Centro Oeste ter voltado a apoiar os movimentos rurais – é criada a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que exerceu posteriormente forte influência sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O processo de redemocratização motivou uma intensa rearticulação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, observado tanto nos setores voltados para agricultura patronal³ quanto nos setores voltados para os pequenos produtores. Em 1983 é

³ No setor patronal houve o surgimento da União Democrática Ruralista (UDR), da Frente Ampla da Agropecuária (FAA) e da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), além da reorganização da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e da participação ativa no Congresso Nacional da Frente Parlamentar da Agricultura (PRA), conhecida como Bancada Ruralista a partir de 1987 (GRAZIANO DA SILVA, 1993; VIGNA, 2007).

criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e cinco anos após sua criação é formado o seu Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR). Surgem ainda em meados dos anos 1980, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o MST (PICOLOTTO, 2009; SCHNEIDER et al., 2004).

Santos (2011) ressalta que durante o período da “modernização conservadora” formaram-se diversas organizações de trabalhadores rurais que, apesar de aparentemente dispersas, convergiram em termos de representação no período de redemocratização, tendo como principais estruturas a CONTAG e a CPT.

Durante a década de 1980 observa-se que o principal discurso destas organizações mobilizou-se em torno da reforma agrária, culminando no ano de 1985, no lançamento, pelo governo Sarney, do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Além deste aponta-se ainda, como ações de promoção da temática, os debates na Assembleia Nacional Constituinte e a organização da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, que reuniu um conjunto de atores representantes dos pequenos produtores do final de 1980 ao início de 1990.

Conformando os esforços de representação do setor, Delgado (1994), relata para o período de 1988 a 1992, o empenho de constituição de uma agenda de reforma agrária e de políticas diferenciadas voltadas para a agricultura familiar, apontando como principais atores: a CONTAG, o MST⁴, DNTR/CUT, e a CPT; e ressalta a interação dessas organizações junto às instituições estatais e às organizações da agricultura patronal. Neste ponto, Santos (2011), observa a existência de ramificações parlamentares, presentes principalmente em partidos de esquerda e apoios pontuais de outros partidos, citando como exemplos os debates da Assembleia Nacional Constituinte (1987/88) e nos anos seguintes, na discussão da nova Lei Agrícola (1989/90).

A Lei Agrícola (Lei 8.171/1991) pode ser expressa como uma representação das conquistas alcançadas pelos grupos representantes dos pequenos produtores, ainda que não plenamente efetivas, já que grande parte de suas atribuições foram estabelecidas em função das reivindicações da agricultura patronal. Nesta lei, o princípio adotado “reconhece implicitamente a desigualdade desse grupo social com relação à chamada agricultura patronal” (Delgado, 1994, p. 11 *apud* Santos, 2011, p. 105) e estabelece assim, políticas agrícolas diferenciadas para pequenos agricultores, em especial quanto ao crédito para os assentados em áreas de reforma agrária, assistência técnica e extensão rural, além de aquisição de estoques e geração e adaptação de tecnologias.

Concomitante às conquistas obtidas durante a instituição da nova Lei Agrícola para os pequenos produtores, a CONTAG apresentou ainda no ano de 1991 uma proposta de diferenciação de crédito de custeio e comercialização que indexava o valor dos financiamentos ao preço dos produtos financiados por meio de um contrato de garantia de preços, denominado “equivalência produto” (SANTOS, 2011).

Outra ação relevante, diz respeito a “Jornada Nacional de Lutas”, mais tarde chamada de “Grito da Terra Brasil”, realizada anualmente no início dos anos de 1990 pelas organizações de trabalhadores rurais, que reivindicavam também políticas agrícolas diferenciadas para o setor, defendendo a destinação de 50% dos recursos do crédito rural aos pequenos produtores, suas associações e cooperativas, com adoção da “equivalência produto”. Além destas, reivindicavam a participação de pequenos agricultores como fornecedores dos programas de distribuição de alimentos instituídos pelo poder público, política de preços mínimos, participação nas discussões sobre o Mercosul e garantia das políticas sociais de saúde, educação e previdência social para trabalhadores rurais (SANTOS, 2011, p. 106).

⁴ Delgado (1994) reitera que o MST se tornou, em um curto espaço de tempo desde a sua criação, a entidade mais forte que liderou a luta pela reforma agrária, uma vez que inicialmente organizado nos estados do Sul passa a ser reconhecido como movimento nacional, adotando formas de lutas mais radicais e elevado grau de organização e unidade política.

Juntamente às demandas por reforma agrária e política agrícola diferenciada, as representações dos pequenos produtores lutavam ainda por uma maior participação política e mudanças das instituições do Estado responsáveis pela implementação das políticas públicas voltadas ao setor, tendo como resultado a criação de diferentes instituições do governo nos anos que se seguiram.

Com a redemocratização do país e a eleição de Tancredo Neves, em 1985, foi criado oficialmente o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Após o seu falecimento, o Vice-Presidente, José Sarney toma posse e reafirma a criação do ministério e os compromissos anunciados por Tancredo, sendo lançado no mesmo ano a proposta do PNRA. Ferreira et al. (2009) destacam alguns eventos entre a criação do Ministério e a sua extinção no governo Collor, como: diversas reelaborações do Plano, a extinção do INCRA em 1987 e a promulgação da nova Constituição em 1988.

No ano de 1993, no governo de Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), caracterizado como o primeiro espaço público em que representantes dos trabalhadores rurais puderam se expressar de forma institucionalizada. Atendendo as demandas de crédito rural subsidiado para pequenos produtores, foi criado em 1994, o Programa de Valorização da Pequena Produção (PROVAPE), porém o programa financiou apenas algumas centenas de contratos, totalizando um número de beneficiários extremamente baixo.

Com a filiação da CONTAG à CUT, no ano de 1995, e a posterior desarticulação de seu Departamento Rural, percebe-se então uma reorganização dos movimentos sociais em prol das lutas por reforma agrária e políticas públicas de reconhecimento.

O MST, com apoio dos demais movimentos, assumiu o papel de principal ator das lutas por reforma agrária, realizando diversas ocupações ao longo da década de 1990; observando-se ainda a intensificação pela luta por políticas voltadas para os pequenos produtores, que assume a bandeira do sindicalismo rural. Ressalta-se nesse ponto, que tanto a Via Campesina continuou a promover ações no sentido de buscar melhores instrumentos de política agrícola, como a CONTAG não desistiu da bandeira da reforma agrária. Coincide com esta fase a consolidação do termo “agricultura familiar”⁵ como identidade e público prioritários das ações.

Desde 1986, existia no âmbito da CONTAG, uma Comissão Nacional de Política Agrícola, sendo que no ano de 1991 a Confederação cria uma secretaria específica para encaminhar a luta por política agrícola diferenciada, a Secretaria de Política Agrícola; e em 1995 assume o termo “agricultura familiar” em substituição a “pequenos agricultores”.

Segundo Favareto (2006, p. 38) esse novo sindicalismo rural assume “*um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, ancorado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar*”.

Santos (2011, p. 112) ressalta a importância da participação do movimento sindical dos trabalhadores rurais em dois momentos distintos, nos quais o tema política agrícola já figurava. O primeiro momento diz respeito à Assembleia Nacional Constituinte, na qual, “*a única referência explícita aos pequenos produtores rurais foi o estabelecimento, nas disposições transitórias, de critérios específicos para a renegociação das dívidas agrícolas*

⁵ É relevante citar que, além dos esforços de representação por grupos sindicalistas, como CONTAG, MST e CUT, o termo agricultura familiar ganhou reconhecimento também graças a inúmeros estudos acadêmicos de apoio e defesa do setor, a saber: José Graziano da Silva e outros do Departamento de Economia da UNICAMP; Nazareth Wanderley (UNICAMP); José Eli da Veiga (1991) e Ricardo Abramovay (1992), ambos da FEA/USP; e pesquisas ligadas ao CPDA/UFRJ, e ao Departamento de Sociologia da UFRGS (Favareto, 2007). Alguns autores (Vilela, 1997 e Moruzzi Marques, 2003) consideram o estudo realizado por Guanziroli et al. (1994) comumente conhecido como estudos FAO/INCRA como fator determinante das diretrizes das políticas públicas para agricultura familiar, no caso a institucionalização do PRONAF (SANTOS, 2011).

de mini, pequenos e médios agricultores”. Já o segundo momento, subsequente, constitui a tramitação da Lei Agrícola no Congresso Nacional, onde a CONTAG apresentou uma “*Proposta de Anteprojeto de Lei Agrícola Especial para o Pequeno Produtor Rural*” (CONTAG, 1989 *apud* Santos, 2011), na qual o ponto de maior visibilidade consistiu a inclusão do dispositivo de “equivalência produto” para os pequenos agricultores.

Como marco das conquistas dos movimentos sociais de apoio à agricultura familiar e de legitimação do termo, pode-se citar a elaboração e implementação do PRONAF, no âmbito do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária⁶, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, adotado inicialmente por meio de voto do Conselho Monetário Nacional (Resolução BACEN 2.191) no ano de 1995 e posteriormente por meio do Decreto 1.946/1996.

A criação do Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF), em 1996, se dá após os episódios conhecidos como Massacre de Corumbiara (RO), em 1995, e Eldorado de Carajás (PA), em 1996, nos quais dezenas de trabalhadores rurais sem terra foram assassinados (SANTOS, 2011) e marca o início de uma nova trajetória de assentamentos da reforma agrária.

Em 1999, o governo transforma o MEPF inicialmente em Ministério de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário e transfere a este a gestão do PRONAF e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural. No ano de 2000, passa a se chamar Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e recebe as atribuições do conjunto de políticas públicas que dizem respeito à agricultura familiar e a reforma agrária.

Santos (2011) destaca que o texto apresentado pela CONTAG no âmbito da instituição da Lei Agrícola muito se assemelha ao que instituiu o PRONAF como política pública dirigida para agricultura familiar. Entre os pontos de convergência dos documentos o autor cita a caracterização de “Pequeno Produtor Rural” – o documento da CONTAG ainda não faz referência ao termo “agricultura familiar” – baseado na noção de unidade familiar de produção, definida por fatores como mão de obra empregada, origem da renda familiar e limitação da área máxima explorada a ser abrangida pela política pública (CONTAG, 1989, p. 13-4 *apud* SANTOS, 2011, p. 113).

Além desta caracterização também se assemelham as propostas de: crédito de custeio e investimento, crédito fundiário, seguros de preços e contra riscos naturais, assistência técnica e extensão rural e provisão de infraestrutura para as áreas rurais.

O autor chama a atenção para duas distintas posições dos analistas sobre tal política pública,

“A criação do PRONAF em 1995 é identificada pela grande maioria dos analistas como resposta do governo à pressão do movimento sindical de trabalhadores rurais, em particular à CONTAG. Secundariamente aparece a interpretação de que o PRONAF seria também o resultado de iniciativas do governo federal que começava seu mandato, frente a uma situação de aumento do desemprego, êxodo rural e mobilizações sociais cada vez maiores e com maior apoio popular de realização de uma reforma agrária” (SANTOS, 2011, p. 114).

Surgem ainda na década de 1990 novas formas de organização representativa da agricultura familiar, como a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), ligada originalmente ao DNRT/CUT; e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), datado de 1996, aliado ao MST através da Via Campesina, que constituem exemplos de representação direta com as políticas públicas direcionadas a agricultura familiar a partir de 1995.

⁶ Somente no ano de 2001, por meio da Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto do referido ano, o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária passa a ser denominado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio/historia>>. Acesso em: 28/01/2014.

Em termos de políticas públicas, é interessante notar que no ano de 2003 transferiu-se também ao MDA as atribuições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), antes de responsabilidade do MAPA, ficando o MDA, então, responsável por repassar recursos para organizações não governamentais e órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural. Santos (2011) ressalta que a revitalização deste instrumento encontra-se extremamente vinculada ao PRONAF.

Segundo o autor (Santos, 2011, p. 70) a instituição do PRONAF e do MEPF, depois transformado em MDA, “*inauguram um novo ramo na política agrícola e agrária brasileira, institucionalizando políticas específicas de apoio aos pequenos produtores e dando maior dimensão aos assentamentos da reforma agrária*”.

Dentre outros aspectos, Santos (2011, p. 154) reitera que as políticas de apoio à agricultura familiar desenvolvidas desde então impactam diretamente a estrutura e capacidade do Estado de difusão para outras áreas de governo, de políticas e de programas complementares ou diretamente relacionadas àquelas sob gestão do MDA. Entre os exemplos citados, o autor refere-se ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao programa interministerial Territórios da Cidadania, e a

“(...) participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Biodiesel, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, com a criação de mecanismos específicos de ATER, participação das organizações dos agricultores na negociação dos contratos de produção de matérias primas e do Selo Combustível Social, que reduz as alíquotas do PIS e COFINS para empresas que adquirem matérias primas da agricultura familiar”.

1.1.2. As políticas públicas de inclusão social e produtiva para agricultura familiar brasileira

Uma vez descrita, ainda que brevemente, a trajetória de institucionalização da agricultura familiar, faz-se oportuno enumerar as políticas públicas voltadas para o setor. Tendo início com as linhas de crédito do PRONAF, as ações de fortalecimento da agricultura familiar ampliaram seu escopo após a criação do MDA.

De acordo com o documento “Por um Brasil Rural com Gente Feliz”⁷ divulgado pelo MDA, as políticas públicas voltadas para o setor (Quadro 2), caracterizam-se em dois grupos – política agrícola e, de direito e cidadania.

Quadro 2. Políticas públicas de apoio à agricultura familiar

Política Agrícola	
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Programa de crédito que permite acesso a recursos financeiros para agricultura familiar. Beneficia agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que podem fazer financiamentos de forma individual ou coletiva, com taxas de juros abaixo da inflação.
Mais Alimentos	É uma linha de crédito do PRONAF que financia compra de equipamentos para os agricultores familiares. Possui mais de 4 mil itens financiáveis. Possibilita o acesso dos agricultores à tecnologia, o que aumenta a produtividade e renda da família, além de tornar seus produtos mais competitivos no mercado.

⁷ Documento também publicado em vídeo, datado de 04/03/2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/tvmda/>>. Acesso em: 17/10/2013.

Quadro 2. Continuação

Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	As atividades de ATER são vinculadas a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Garante o apoio ao produtor por meio de parcerias do MDA com instituições públicas estaduais e privadas, principalmente as sem fins lucrativos.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Constitui-se em uma das ações do Fome Zero, do governo federal. Permite aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais adquirir os alimentos diretamente dos produtores, uma vez que dispensa licitação. O programa é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Os preços não devem ultrapassar o valor dos praticados no mercado local, à exceção de produtos orgânicos, com admissão de sobre preço de até 30%. É desenvolvido em cinco modalidades: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional.
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Prevê a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. A compra é realizada por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação. Constitui-se em uma importante ferramenta de garantia de segurança alimentar e nutricional.
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)	Tem por objetivos facilitar o acesso à terra e aumentar a renda dos trabalhadores rurais. Financia a aquisição de imóveis rurais não passíveis de desapropriação; prevê investimentos em infraestrutura básica, estruturação da unidade produtiva e projetos comunitários de convivência com a seca no Semiárido e de recuperação ambiental.
Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2)	Dentro do PAC, o MDA atua na entrega de retroescavadeiras e motoniveladoras às prefeituras de municípios com até 50 mil habitantes, não localizados em regiões metropolitanas.
Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA)	Tem por função inspecionar produtos de origem animal em diferentes instâncias, permitindo sua comercialização no mercado formal. Descentraliza o serviço de inspeção e facilita a implantação de novas unidades agroindustriais.
Programa Terra Legal	Assegura a titulação de propriedades de terras públicas federais na região da Amazônia Legal. Garante ainda, o acesso dos proprietários dessas terras a políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento rural e aos modelos de produção sustentável. Para os agricultores familiares com até quatro módulos rurais o processo de regularização é simplificado.
Infraestrutura de Assentamentos	As ações são interministeriais e visam à qualidade de vida nos assentamentos. Os investimentos são feitos por meio de programas como o Luz para Todos, Água para Todos e Minha Casa Minha Vida. Nesses locais o INCRA promove a melhoria das estradas vicinais em parceria com as prefeituras.

Quadro 2. Continuação

Terra Sol	Apoiando agroindústrias, o programa busca aumentar a renda dos assentamentos da reforma agrária. São desenvolvidas atividades que valorizam as características regionais, experiências e potencialidades locais. Atividades não agrícolas, como turismo rural e artesanato, também são promovidas pelo programa. O suporte é dado por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisas de mercado, consultorias, entre outras ferramentas, executadas por empresas contratadas por editais.
Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)	Busca incentivar agricultores familiares a cultivarem oleaginosas que possam ser utilizadas na produção de biodiesel. Como instrumento de inclusão social foi instituído, o Selo Combustível Social, concedido pelo MDA às empresas promotoras da agricultura familiar.
Garantia-safra	É um seguro que serve de garantia aos agricultores familiares em caso de perda de produção por problemas climáticos (pelo menos 50% da safra). É voltado para os produtores com renda familiar de até 1,5 salário mínimo por mês, desde que aptos ao PRONAF e aderidos ao programa.
Direito e Cidadania	
Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	Visa garantir a alfabetização e educação fundamental, média, superior e profissional de jovens e adultos nas áreas dos assentamentos da reforma agrária; além da formação de educadores. É realizado em parceria com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e governos estaduais e municipais.
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	No campo, o programa tem por objetivo qualificar trabalhadores por meio de cursos de educação profissional e tecnológica para jovens e adultos. É uma parceria entre o MDA e o Ministério da Educação (MEC). A ação faz parte do Programa Nacional de Educação do Campo.
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	Voltado para trabalhadoras rurais que não possuem documentos ou necessitam fazer a segunda via. É realizado por meio de mutirões, que vão até os municípios emitir as documentações. As ações são realizadas gratuitamente.
Organização Produtiva das Mulheres Rurais	Busca fortalecer as organizações produtivas das trabalhadoras rurais, viabilizando o seu acesso às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, promovendo a autonomia econômica e garantindo o protagonismo feminino na economia rural.
Territórios da Cidadania	Tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania pela integração de ações dos governos com participação da sociedade civil. Ao todo, existem hoje no país 120 Territórios da Cidadania, já definidos pelo governo federal. É coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e sua Secretaria Executiva é coordenada pelo MDA.

Quadro 2. Continuação

Arca das Letras	O programa leva bibliotecas às comunidades rurais para garantir o acesso à leitura nesses locais.
Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)	O programa repassa recursos para as obras de infraestrutura nos municípios e para viabilizar serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Os recursos do PROINF provêm do Orçamento Geral da União e são definidos, anualmente, por meio do Manual Operacional do PROINF, publicado pelo MDA.
Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária	Assegura juridicamente a posse do imóvel ao trabalhador do campo. São beneficiários do programa agricultores com imóvel rural objeto de ação de cadastro e regularização fundiária e/ou pequeno posseiro.

Fonte: MDA, 2013.

Além destes principais programas apresentados na Cartilha, o MDA possui em seu site outros programas, complementares aos supracitados, como é o caso do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), criado em 2005 para cobrir os riscos climáticos de financiamento de custeio no âmbito do PRONAF e estendido aos créditos de investimento na safra 2010-2011, além de cobrir uma parcela da mão de obra própria do agricultor.

Outra ação que integra o PRONAF, ainda no âmbito das políticas agrícolas, é o Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF), que tem por finalidade garantir às famílias agricultoras que acessam o PRONAF nos módulos custeio e investimento um desconto no pagamento do financiamento em caso de baixa nos preços dos produtos. O desconto corresponde à diferença entre o preço exercido no mercado e o preço de garantia do produto (MDA, 2013).

Com o intuito de criar um instrumento que gere valor e reconhecimento aos produtos da agricultura familiar, o MDA lançou o Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF) para identificar produtos que tenham em sua composição a participação majoritária da agricultura familiar. A validade do Selo é de cinco anos e seu uso é de caráter voluntário. O instrumento é acessível tanto para os agricultores familiares (pessoa física) que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), quanto para as cooperativas e associações da agricultura familiar e as empresas cujos produtos tenham participação relevante do setor.

O programa inclui ainda a expedição do Selo Quilombos do Brasil (Portaria nº5, de novembro de 2012), uma ação interministerial entre MDA, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o Ministério da Cultura (MinC) por meio da Fundação Cultural Palmares (MDA, 2013).

Faz-se interessante notar a atuação do MDA, não somente nas políticas caracterizadas como agrícolas ou de direito e cidadania, mas também seus esforços em atuar como interlocutor entre os setores público e privado por meio de políticas setoriais. Desde 2007, o Ministério vem ampliando suas ações de estruturação das cadeias produtivas priorizadas no Plano Nacional da Sociobiodiversidade⁸ – leite e café – com o objetivo de integrar a agricultura familiar aos elos da cadeia e valorizar e dar maior competitividade aos seus

⁸ O Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade é uma ação integrada do MDA, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que desde 2007 buscam parcerias entre entidades públicas e privadas com o objetivo de fortalecer as cadeias produtivas e a consolidação de mercados sustentáveis para os produtos e serviços da sociobiodiversidade oriundos de territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares (MDA, 2013). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/sociobiodiversidade/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIO_DIVERSIDADE-julho-2009.pdf>. Acesso em: 16/04/2014).

produtos. Para tanto, utiliza-se da combinação de um conjunto de instrumentos já criados, como o PRONAF, as ATER e o PGPAF.

Além das políticas desenvolvidas no âmbito do MDA, é importante ressaltar, outras políticas públicas voltadas para o meio rural, que beneficiam, mesmo que indiretamente, a agricultura familiar.

Em 1972, década em que houve a reorganização das instituições representativas dos pequenos produtores rurais, implementou-se a aposentadoria rural, com a criação do Programa/Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural/Funrural), com o valor de meio salário mínimo que beneficiava somente homens com idade igual ou superior a 65 anos. A política é modificada com a Constituição de 1988, quando mulheres e outras categorias de agricultores (meeiros, posseiros, etc.) são inclusos no benefício, há redução da idade dos homens para 60 anos e aumento do valor recebido para até um salário mínimo. No entanto, tais modificações entram em vigor somente em 1992 (SILVA e HESPAHOL, 2008).

Outra política nacional relevante se refere ao II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) apresentado em novembro de 2003 durante a Conferência da Terra, em Brasília. O plano previa o assentamento de 400 mil novas famílias até o final de 2006; o acesso à terra de 130 mil famílias via crédito fundiário; e, a regularização fundiária de 500 mil famílias. Tinha como proposição ainda a oferta de assistência técnica e acesso a conhecimento e tecnologias apropriadas para produção agrícola; além de acesso à saúde e educação, energia e saneamento (MDA, 2013).

Por fim, no âmbito das políticas públicas territorializadas, destaca-se o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido, desenvolvido pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e lançado no ano de 2003. O programa abriga tecnologias sociais populares de captação e armazenamento de água e se desenvolve de duas formas: Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) (ASA, 2013).

1.1.3. Breves considerações acerca dos instrumentos de ação pública

Apesar da descrição em lei estabelecer critérios de adequação à categoria agricultura familiar, como origem da renda familiar, mão de obra contratada e área da propriedade rural, o setor apresenta-se de forma heterogênea, tanto quanto as necessidades de política agrícola, vista a extensão territorial do país e seus diversos biomas; quanto as necessidades das chamadas políticas de direito e cidadania, divergente nas diferentes regiões brasileiras devido às características históricas de desenvolvimento social e econômico.

Historicamente, as políticas voltadas para a agricultura brasileira apresentaram caráter protecionista, creditício e exclusivista, privilegiando somente uma minoria dos agricultores brasileiros, aqueles voltados para os setores exportadores.

Bonnal e Maluf (2007) apontam, no entanto, que desde a década de 1980, devido ao desdobramento do chamado ajuste estrutural e da reforma do Estado, os países classificados como “em desenvolvimento”, tendem a uma diferenciação das suas políticas públicas para o campo, fundada em três elementos principais: valorização dos papéis não produtivos da agricultura familiar, enfoque territorial e desenvolvimento sustentável; todos esses contemplados nas descrições das políticas praticadas pelo MDA atualmente.

Neste mesmo sentido, Graziano da Silva (2002, p. 79-80), aponta para um processo de transição em relação aos instrumentos de política agrícola na década de 1990, sobre o qual afirma que,

“O início dos anos 90 foi profundamente marcado pelo ‘desmanche’ dos instrumentos de política agrícola (garantia de preços mínimos, estoques reguladores, redução do crédito agropecuário) promovido pelo governo Collor, juntamente com a significativa queda nos recursos (gastos) públicos destinados à agricultura

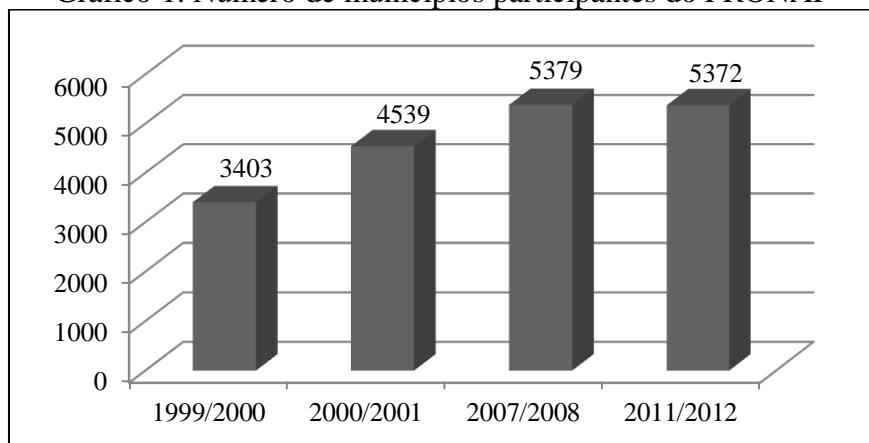
(infraestrutura, pesquisa agropecuária, assistência técnica, etc.). Além disso, houve uma abrupta abertura comercial, que trouxe sérios problemas para a agricultura nacional, na maioria das vezes impossibilitada de competir com produtos internacionais fortemente subsidiados nos seus países de origem”.

No entanto, Santos (2011, p. 60) considera que ainda hoje, o SNCR, criado em 1965, nos moldes da modernização conservadora da agricultura brasileira, é a coluna vertebral das políticas públicas de apoio à agricultura no Brasil.

O PRONAF, criado em meados da década de 1990, abrange as duas visões supracitadas. Na visão de Graziano da Silva, a criação da política pública é resultado do contexto de transformações da década; e a visão de Santos se confirma uma vez que o crédito destinado ao PRONAF é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem o SNCR⁹.

Segundo dados do MDA (2014), o programa, considerado um marco das políticas públicas voltadas para agricultura familiar, apresenta crescimento sustentado quanto aos recursos destinados ao setor e o número de municípios atendidos, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1. Número de municípios participantes do PRONAF



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (BACEN, 2014).

Em 1999/2000 o PRONAF abrangia 3.403 municípios, com um montante de recursos totalizado em pouco menos de R\$ 3,3 bilhões, com uma execução de 66%. Apenas um ano após a implementação do primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, instituído na safra 2002/2003, deu-se o primeiro grande incremento no montante de recursos destinado ao setor, sendo ofertados R\$ 5,4 bilhões a agricultura familiar, com execução de 83% do valor disponibilizado¹⁰. Em 2013 o Governo Federal liberou R\$ 39 bilhões para o conjunto de medidas que fortalecem a agricultura familiar, sendo que destes R\$ 21 bilhões destinaram-se ao PRONAF¹¹.

A respeito do programa, Bonnal e Maluf (2007, p. 14), afirmam que,

“Em linha com o novo contexto de formulação de políticas públicas salientado anteriormente, o PRONAF constituiu o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil, mais precisamente, uma política diferenciada segundo um recorte social que define uma categoria de agricultor(a) a qual se associa um tipo de agricultura.”

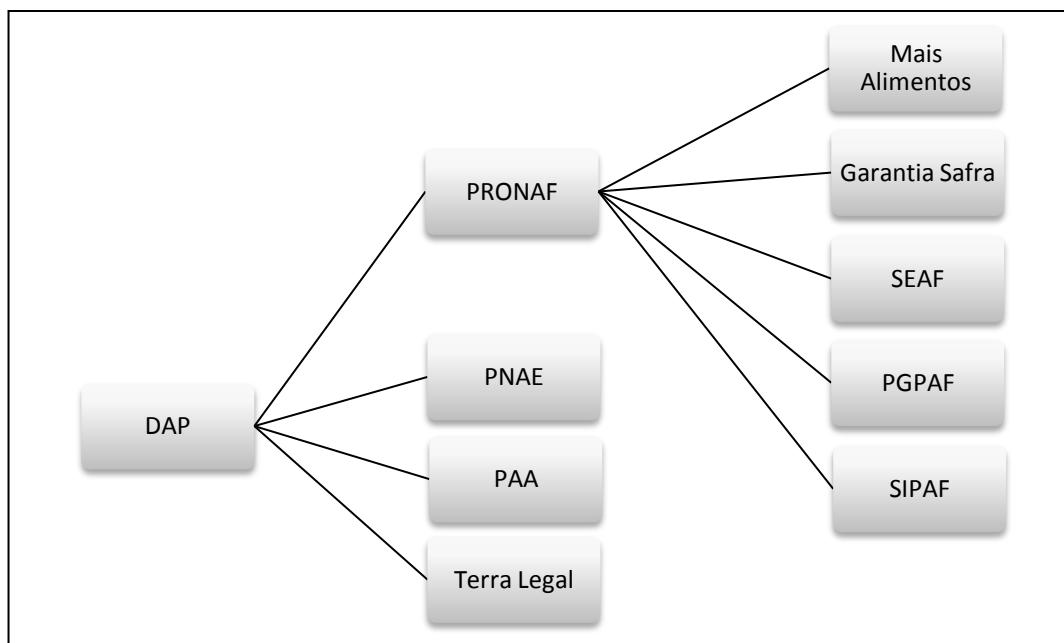
⁹ Agrupados basicamente em: Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, e vinculados ao BNDES, BANCOOB ou ao BANSICRED e associados a FEBRABAN (MDA, 2014).

¹⁰ Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>. Acesso em: 23/05/2014.

¹¹ Valter Bianchini, Secretário da Agricultura Familiar do MDA (SAF/MDA) destaca, juntamente a apresentação dos dados, que o aumento dos recursos destinados ao setor se deve à inclusão das diferentes políticas públicas associadas ao PRONAF, como as políticas de alimentação escolar (PAA e PNAE), o seguro da agricultura familiar (SEAF) e a política de garantia de preços (PGPAF). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/governo-federal-libera-r-241-bilh%C3%83es-para-o-plano-safra-da-agricultura-familiar-20142015>>. Acesso em: 23/05/2014.

Nota-se, adicionalmente, que o PRONAF e os instrumentos instituídos para esta política agrícola específica possuem duas distintas funções. A primeira refere-se ao próprio caráter de política agrícola enquanto instrumento fornecedor de crédito à agricultura familiar, por meio de diversas linhas de financiamento. E, destas, desdobra-se ainda o suporte para execução de outras políticas, também definidas como agrícolas pelo MDA, conforme demonstrado na Figura 1, como é o caso do PNPB, que dispõe de uma linha de financiamento para produção de oleaginosas que atendam a cadeia do biodiesel.

Figura 1. Algumas políticas públicas nas quais o PRONAF atua como instrumento de ação pública



Fonte: Elaboração própria.

A segunda função diz respeito à Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) que qualifica o agricultor na categoria “agricultor familiar”. Sem este instrumento, criado inicialmente para o atendimento específico do PRONAF, o agricultor familiar não tem acesso a algumas políticas públicas instituídas para seu atendimento. Ou seja, a DAP tem por função legitimar o acesso dos produtores rurais como agricultores familiares nos programas.

Ambas as funções descritas acerca do PRONAF e da DAP ganham relevância neste trabalho à medida que identifica-se o PNPB no escopo das políticas públicas agrícolas, que se utiliza de uma linha de crédito especial do PRONAF para o financiamento da produção de oleaginosas dos agricultores familiares que participam do programa.

1.1.4. O PNPB e o desafio da inclusão social

O histórico da trajetória de reconhecimento da agricultura familiar situa a entrada do setor na agenda de decisão do governo que permeia a inclusão desta nos diversos programas governamentais. É nesse sentido, de valorização das políticas de inclusão social e produtiva da agricultura familiar e de diversificação de seus instrumentos de ação governamental a partir da década de 1990, que o setor ganha destaque, sendo inserido na política de biodiesel no ano de 2003, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo Cassiolato e Garcia (2013, p. 10),

“O governo Lula trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. Militantes de defesa de direitos diversos, sindicalistas, intelectuais

dedicados às políticas sociais passaram a ocupar importantes cargos na administração federal e a reorientar as políticas e ações governamentais.”

O desenho da política de biodiesel, que será estudado detalhadamente nos próximos capítulos, se deu a partir da determinação da formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído por um Decreto da Presidência da República, responsável por apresentar estudos acerca da viabilidade da utilização de biodiesel como fonte alternativa de energia no país. Após um ano de negociações que contaram com a participação de 11 Ministérios¹², sob a coordenação da Casa Civil, empresas privadas e estatais do setor de produção e distribuição de combustíveis, representações sindicais da agricultura familiar, dentre outros atores públicos e privados, foi instituído no ano de 2004, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), sendo criado, posteriormente, com a função de cumprir sua dimensão social, o Selo Combustível Social.

Dessa forma, a formação do mercado do biodiesel, com a inserção da responsabilidade social, é descrita por Abramovay e Magalhães (2007, p. 14) como resultado da coalizão de interesses de três atores principais: empresas, movimentos sindicais¹³ e governo federal, sob a coordenação deste último.

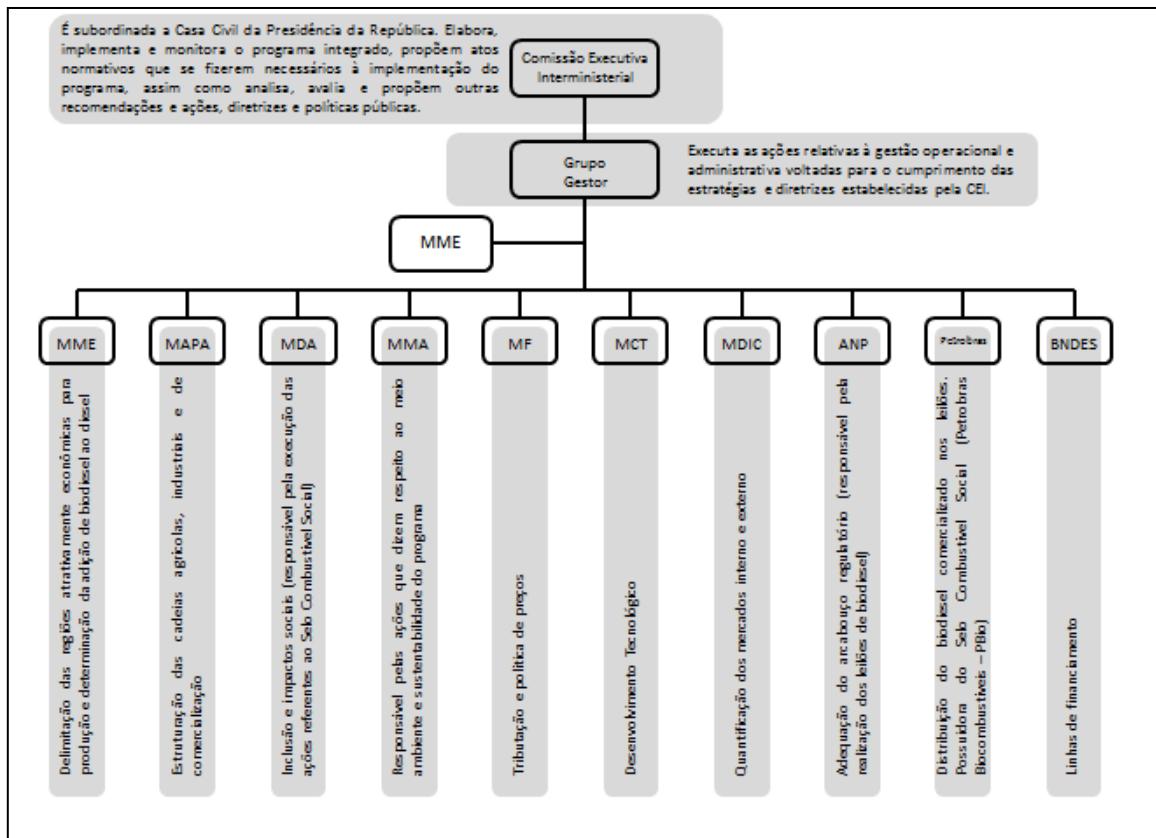
“Atores que antes se encontravam apenas em situação de conflito passaram a ser responsáveis conjuntamente pela formação de um arranjo produtivo. Essa inusitada configuração foi possível em função das substantivas mudanças na concepção de controle que orienta a ação dos três principais agentes responsáveis pela formação do mercado de biodiesel: empresas passaram a adotar a responsabilidade social como núcleo dos seus negócios, movimentos sociais trocaram a contestação pela parceria com as empresas e o governo passou a exercer o papel de catalisador de agentes”.

Segundo o MDA, as principais diretrizes do programa são descritas da seguinte forma: i) implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social; ii) garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e iii) produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas fortalecendo as potencialidades regionais para a produção de matéria prima; o desenho sobre sua operacionalização pode ser resumido conforme a Figura 2.

¹² Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Integração Nacional (MIN), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério dos Transportes (MT).

¹³ Faz-se interessante notar a criação de alianças dos movimentos sindicais com as empresas privadas interessadas no mercado de biodiesel, bem como com o governo federal, com a finalidade de garantir a inserção da agricultura familiar no escopo do PNPB (ABRAMOVAY e MAGALHÃES, 2007; KATO, 2012).

Figura 2. Operacionalização do PNPB



Fonte: Adaptado, MME (2014).

Interessa-nos, neste ponto, a análise do instrumento de ação pública destinado à promoção da inclusão social da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, ou seja, a instituição e implementação do Selo Combustível Social, de responsabilidade do MDA.

Caracterizada pelo MDA como uma política agrícola, verifica-se no desenho do PNPB a utilização de dois instrumentos principais para a produção de oleaginosas pela agricultura familiar. O primeiro, de utilização dos agricultores familiares, constitui a posse da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que dá direito a uma linha de financiamento específica para produção de oleaginosas. E o segundo instrumento, o Selo Combustível Social é destinado às empresas que adquirem matéria prima dos agricultores familiares, que atendem aos requisitos da DAP.

O Selo Combustível Social, objeto deste trabalho, é definido pelo MDA¹⁴ como “*um componente de identificação criado a partir do Decreto nº 5.297, de 06 de dezembro de 2004, concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que cumpre os critérios descritos na Portaria nº 81, de 26 de novembro de 2014*” (MDA, 2014).

Considerando que o Selo Combustível Social é formado por um conjunto de normas e procedimentos que coordenam as ações dos atores da cadeia de biodiesel, o mesmo pode ser entendido como uma instituição, no sentido sociológico da definição de instrumentos de ação pública. Segundo North (1990, *apud* Lascoumes e Le Galès, 2012), os instrumentos são definidos como instituições quando significam um grupo de regras e procedimentos coordenados, que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações na execução das políticas públicas.

¹⁴ Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286313>>. Acesso em: 26/06/2014.

Adicionalmente, o decreto que institui tal instrumento, o apresenta da seguinte forma:

“Art. 2º Fica instituído o selo “Combustível Social”, que será concedido ao produtor de biodiesel que:

I - promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que lhe forneçam matéria-prima; e

II - comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF”.

Assim, o Selo Combustível Social é descrito como uma identificação concedida pelo MDA às empresas que compram matéria prima da agricultura familiar apta ao PRONAF, ou seja, identificada pela DAP.

Wilkinson e Herrera (2008) consideram a introdução do Selo Combustível Social na composição da política de biodiesel, como mais um instrumento de regulação.

“A autorização do uso de biodiesel, um sistema de distribuição generalizada, o regime fiscal diferenciado em reconhecimento da importância da produção de sementes oleaginosas por unidades de agricultura familiar – particularmente no Norte, no Nordeste e no Semi-Árido – e a introdução do selo “Combustível Social” são *instrumentos regulatórios* concebidos para promover a inclusão da agricultura familiar em toda a cadeia de produção e valor do novo combustível” (WILKINSON e HERRERA, 2008, p. 32, grifo nosso).

Nesse sentido, Kato (2012) afirma a visão de que o Selo tornou-se o principal instrumento para concessão das isenções fiscais, além de um dos mais importantes instrumentos de acesso a comercialização do biodiesel – os leilões¹⁵. No entanto, a autora define o instrumento como uma certificação.

“O Selo Combustível Social, assim, foi criado como uma *certificação* concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovessem a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF” (KATO, 2012, p. 170, grifo nosso).

Tal definição é também utilizada pelo Ministério de Minas e Energia na descrição do programa,

“O Selo Combustível Social é um *certificado* concedido aos produtores de biodiesel que adquirem percentuais mínimos de matéria prima de agricultores familiares; celebrem contratos com agricultores familiares, estabelecendo prazos e condições de entrega da matéria prima; e prestem assistência técnica aos agricultores” (MME, 2014, grifo nosso).

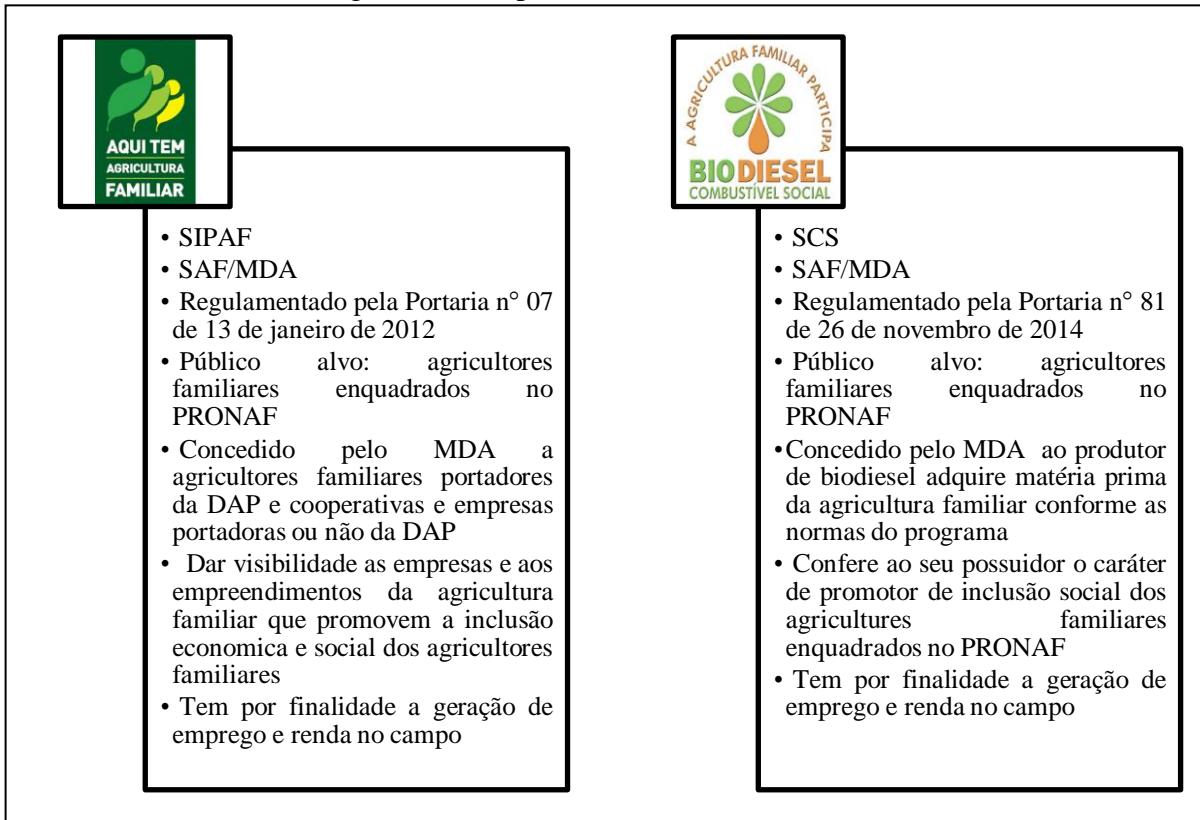
A respeito do Selo funcionar como um instrumento de certificação, Abramovay e Magalhães (2007, p. 15) com base no que Porter e Kramer convencionaram chamar de “dimensões sociais estratégicas do contexto competitivo”, na qual a responsabilidade social é concebida no centro estratégico da gestão com o objetivo de criar maior competitividade por meio de mudanças no contexto social e, assim, possibilitar a exploração de novos negócios e maior eficiência, afirmam que no caso das empresas de biodiesel, “ainda que restrito ao aspecto social, o Selo Combustível Social é o único sistema de certificação de biocombustíveis disponível no mercado internacional”, caráter, este, que permite proporcionar maiores oportunidades de acesso as empresas e menores riscos de contestação.

Nesse sentido, o SCS se assemelha sobremaneira a um instrumento recentemente lançado pelo MDA, o SIPAF (Figura 3), uma vez que ambos têm por finalidades: i) quanto à agricultura familiar: identificar os produtos que tenham participação da agricultura familiar em sua composição por meio da promoção da inclusão econômica e social do setor através da geração de emprego e renda no campo; e, ii) quanto às empresas que possuem a concessão: ganhos sociais por meio da identificação destas como promotoras da agricultura familiar.

¹⁵ Os leilões de biodiesel, promovidos pela ANP, são a única forma de comercialização de biodiesel autorizada pelo governo federal no Brasil.

É interessante notar, que apesar das semelhanças os instrumentos se diferem quanto a obrigatoriedade e quanto a inserção ou não em uma política pública. O SCS, inserido no PNPB, é de caráter obrigatório para as empresas produtoras de biodiesel que desejam participar do lote especial (lote 1) dos leilões promovidos pela ANP (equivalentes a 80% do volume total comercializado); enquanto o SIPAF, que não encontra-se inserido ou mesmo atrelado a nenhuma política pública federal, tem caráter voluntário pelas empresas¹⁶.

Figura 3. Comparativo SIPAF e SCS



Fonte: Elaboração própria (MDA, 2014).

Apesar das diferentes descrições acerca do instrumento “Selo Combustível Social” – seja como instituição, instrumento de regulação ou certificação – todas remetem ao caráter de promotor da inclusão econômica e social da agricultura familiar brasileira.

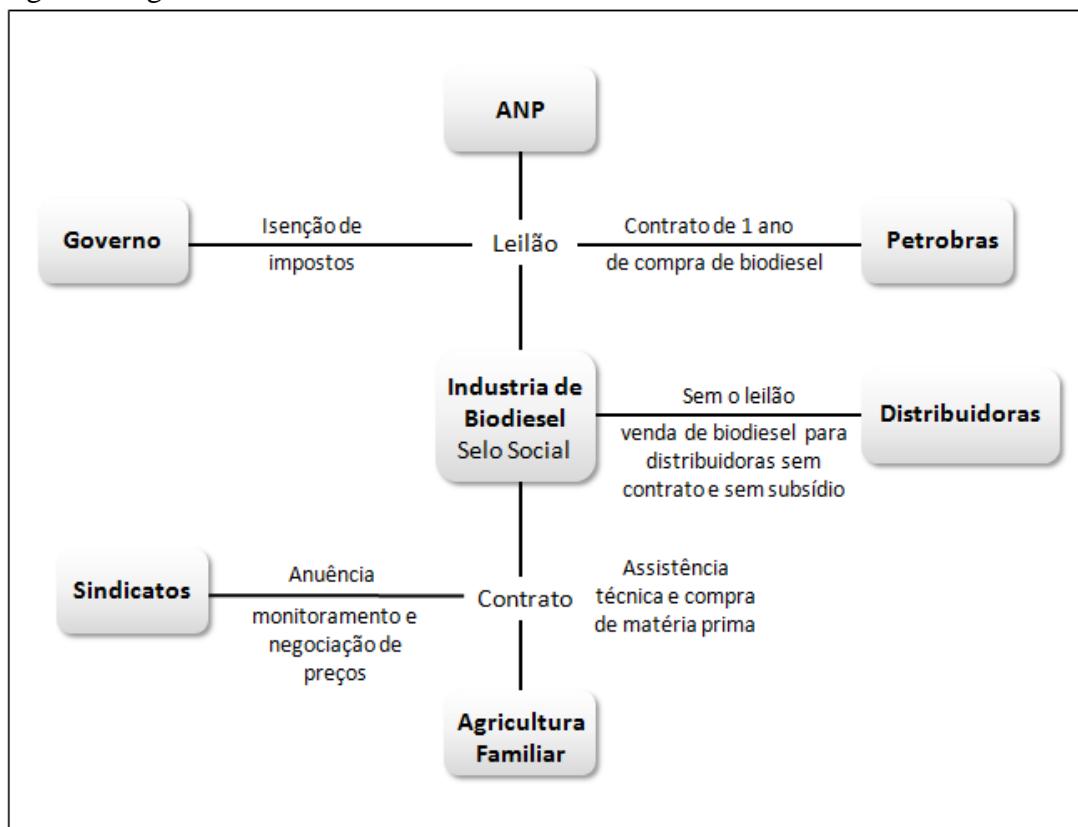
A respeito do processo de estruturação desse instrumento, Abramovay e Magalhães (2007, p. 02-03) ressaltam o caráter inédito desta política, na qual o Estado, pela primeira vez, organiza e cria condições para que a oferta de matéria prima para uma determinada indústria seja proveniente de um setor, que na ausência desta ajuda dificilmente teria condições de inserção.

“É uma intervenção estatal de natureza muito diferente da que marca as políticas de crédito (PRONAF) ou as de transferência de renda (bolsa família), onde o Estado aloca recursos diretamente para certo público. (...) O interessante no caso brasileiro é que o Estado intervém no formato organizacional e nos incentivos a partir dos quais se constitui um determinado mercado, mas não o faz a partir da injeção de recursos próprios.”

Além disso, os autores apontam a junção inédita de um conjunto de forças necessárias para o funcionamento de um mercado com características fundamentalmente sociais, como pode ser visto esquematicamente na Figura 4.

¹⁶ Segundo dados da SAF/MDA (2014) cerca de 750 empreendimentos já receberam o SIPAF. (Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/SIPAF/3698051>>. Acesso em: 30/06/2014.)

Figura 4. Agentes envolvidos no PNPB e os mecanismos do Selo Combustível Social



Fonte: Adaptado, ABRAMOVAY e MAGALHÃES (2007, p. 13).

É justamente a montagem do funcionamento desta política em torno da criação de um instrumento de inclusão social para agricultura familiar que nos interessa. O arranjo entre os três principais imperativos da política de biodiesel – o Selo Combustível Social, a eficiência econômica e as condições ambientais – constitui aos formuladores dessa política um importante desafio (KATO, 2012, p. 151); justificando-se, assim, o estudo da criação e implementação destas, a fim de contribuir para o desenho de novos instrumentos de ação pública que contemplem tais imperativos.

1.2. O estudo das políticas públicas energética e agrícola no Brasil

Pelas características inéditas da política de biodiesel brasileira supracitadas faz-se necessária a análise de um breve referencial acerca de considerações positivas e negativas a respeito da conjugação de uma política energética com uma política agrícola; principalmente no caso do PNPB, onde a inclusão da agricultura familiar mostrou-se um fator chave para sua elaboração.

Segundo Santos e Wehrmann (2010) a junção de políticas agrícolas com as de energia não é tarefa fácil para nenhum país. A política agrícola simboliza a intervenção do Estado em fatores estruturais que influenciam o comportamento dos agricultores e dos mercados agropecuários. Ela abrange preços, comercialização, crédito, questões fiscais, pesquisa tecnológica, extensão rural e infraestrutura (PINTO, 1980).

Autores como Jonasse et al. (2009); Holt-Giménez e Kenfield (2009); e Sawyer (2007) identificam que as políticas energéticas brasileiras, desde a década de 1970 com a implementação do Proálcool, seguem uma lógica mercadológica, principalmente de atendimento às demandas externas, na qual o governo caracteriza-se por ser o principal agente indutor.

Nessa mesma lógica de avaliação, Sawyer (2007) chama a atenção para a ameaça de devastação da natureza e de problemas sociais com aumento da pobreza no campo, concentração de terras e de renda; sendo assim, necessárias políticas mais bem direcionadas para corrigir falhas do mercado e sua tendência a externalizar os danos e os custos inerentes à agricultura e à geração de energia.

Uma visão bastante positiva acerca da conjugação das políticas energética e agrícola é apresentada por Sachs (2009). O autor vê na produção de energia através de biomassa uma oportunidade para a promoção da inclusão social. Em um contexto de criação de uma nova civilização moderna de biomassa, na qual funcionariam sistemas integrados de produção energia-alimento com base em uma agricultura de médio rendimento, harmoniosa com a natureza e voltada para pequenos produtores, seria possível enfrentar as questões ambientais e energéticas e ainda equacionar o problema social, desde que seja observada a necessidade de uma política explícita de apoio aos pequenos agricultores.

Dessa forma,

“o incentivo à agricultura familiar permitiria desconcentração de renda e oportunidades, bem como a consolidação de um padrão de consumo e de produção ambientalmente mais sustentável. Trata-se, portanto, de uma excelente oportunidade para se repensar as estratégias de desenvolvimento rural nas sociedades contemporâneas” (SACHS, 2009 apud FLEXOR et al., 2011, p. 334).

Outros autores também acreditam na possibilidade de mitigação dos impactos ambientais produzidos pela queima de combustíveis fósseis e no fortalecimento da agricultura familiar, principalmente a localizada no Semiárido brasileiro, por meio da diversificação de seus sistemas produtivos através da inserção da cultura de oleaginosas para produção de biocombustíveis (MONTEIRO, 2007; LA ROVERE, 2009).

Quanto à elaboração dessas políticas, Delgado (2001) afirma que as políticas agrícolas são definidas em função de interesses de setores da economia, a partir de grupos dominantes nas arenas públicas e privadas de decisão. Na área de energia essas características gerais são as mesmas, embora ocorram em graus e espaços diferentes. Para o autor, na área de agroenergia, há ainda complicações que envolvem o aproveitamento racional dos recursos naturais, o interesse nacional na liderança tecnológica, na criação de empregos e a busca pela sustentabilidade ambiental.

Além destas complicações, Flexor et al. (2011) atentam quanto à dependência elevada dos programas aos fatores institucionais, o que, geralmente afeta a legitimidade dos resultados.

Levando-se em conta as características inéditas do PNPB e as complicações apontadas para promoção das políticas de biocombustíveis no Brasil, e tendo por objetivo a análise do processo de escolha e implementação do Selo Combustível Social pretende-se, ao longo deste trabalho, explorar tais dimensões analíticas iniciando-se o estudo pela recapitulação dos fatores que levaram a elaboração e implementação do Programa Nacional do Álcool e seus resultados, enquanto política de geração de energia por meio de biocombustíveis que antecede a política de biodiesel, objeto central desta análise.

1.3. O Programa Nacional do Álcool (Proálcool)

Segundo Garcia (2007) a primeira experiência brasileira com álcool combustível é datada de 1925, pela realização de testes utilizando álcool adicionado à gasolina, porém, sem muita expressividade devido à pequena escala de produção obtida.

Já a primeira ação governamental de promoção ao álcool combustível ocorreu em 1931, quando Getúlio Vargas, atendendo aos interesses da indústria sucroalcooleira, que passava por um momento de queda nos preços internacionais do açúcar, instituiu a obrigatoriedade da adição de 5% de álcool anidro à gasolina consumida no Brasil (LEITE,

2007). Neste período, que se estende até 1975, o uso de álcool se deu em pequenas porcentagens que variavam de 4% a 10%.

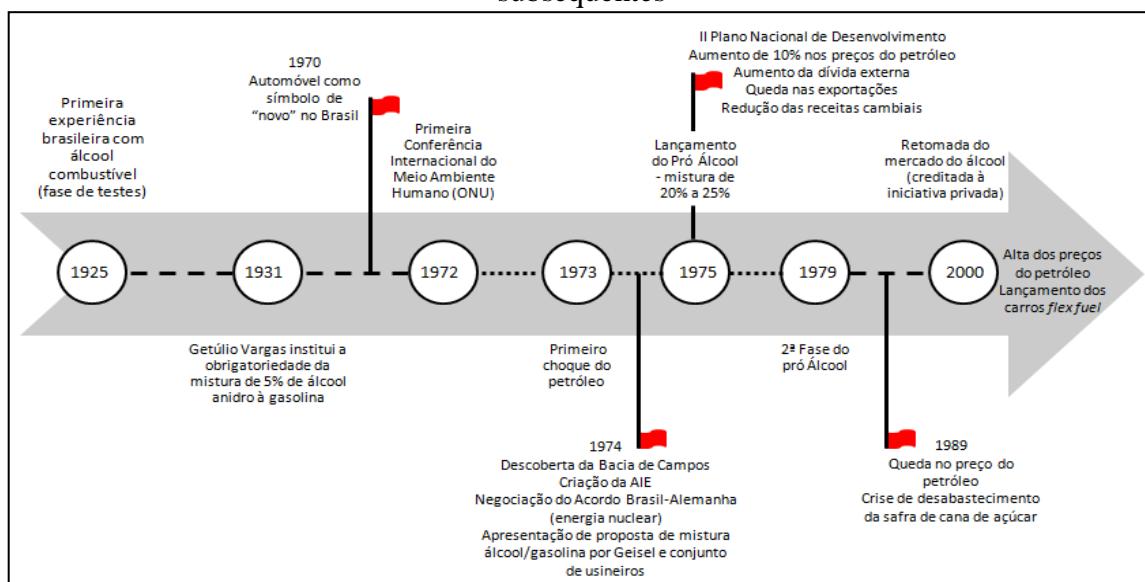
Em 1975, no entanto, em resposta ao primeiro choque do petróleo ocorrido dois anos antes, e devido ao embargo imposto pelos principais produtores de petróleo do Oriente Médio, é lançado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) algumas diretrizes para as políticas energéticas brasileiras, que tinham por finalidade investir em energia nuclear, hidrelétricas e biomassa (etanol), dando destaque também ao fortalecimento das estatais, como a Petrobras.

No contexto internacional, soma-se a esses fatores o surgimento das preocupações com a degradação do meio ambiente pela ação humana. Tais questões têm seu marco em 1967, quando aparecem pela primeira vez na agenda política internacional, com o apoio da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) à Primeira Conferência do Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, desencadeando uma série de ações de promoção à geração de energias renováveis¹⁷.

Apesar do incentivo à produção de energia renovável proveniente da cana de açúcar não receber destaque no II PND, é lançado no mesmo ano (Figura 5), o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), com objetivo de reduzir a dependência brasileira da importação do petróleo através da expansão da mistura de álcool anidro na gasolina, aumentando a taxa de adição para 20% até 1980.

Na época, cerca de 80% das necessidades do Brasil nesta área eram supridas por importação (WILKINSON e HERRERA, 2008), sendo que a participação relativa do petróleo na matriz energética brasileira correspondia a 42,8% e que 98% de todo transporte do país dependia também desta fonte de energia (GARCIA, 2007).

Figura 5. Linha do tempo do Proálcool: contexto que precede o lançamento e fases subsequentes



Fonte: Elaboração própria.

¹⁷ Dentre as referidas ações pode-se destacar a realização, em fevereiro de 1974 já em resposta ao primeiro choque do petróleo, da Conferência de Energia de Washington, na qual formou-se o Grupo de Coordenação Energética que seria responsável pelo desenvolvimento e detalhamento do Acordo referente ao Programa de Energia Internacional (PEI), que, por sua vez, determinou a criação da Agência Internacional de Energia (AIE) (FLEXOR e KATO, 2009). A AIE tinha por objetivo possibilitar diretrizes para a implementação de novas políticas energéticas que atendessem a preocupação com a segurança das fontes de energia, com atenção para a garantia do fornecimento de petróleo; bem como a execução de políticas visando a redução de petróleo importado por meio de medidas de cooperação entre países e do desenvolvimento de fontes alternativas; e a realização de programas de incentivo à maior racionalização do uso de energia.

Castro (1984) destaca que, entre os anos de 1973, quando ocorre o choque do petróleo e o lançamento do programa em 1975, poucas ações concretas foram realizadas no que se refere à política energética, sobretudo devido ao otimismo econômico em relação ao país, reconhecido como uma “ilha de prosperidade” em meio a crise externa. Tal clima, caracterizado por ser motivado oficialmente pelo governo Geisel, dava-se pela crença na eficiência dos mecanismos de controle à inflação; no dinamismo das exportações; na perspectiva de exploração da bacia de Campos, recém descoberta; e na intensificação das atividades da BRASPETRO no exterior.

No entanto, em outubro de 1975, com o crescimento da dívida externa, a redução das reservas cambiais, o comportamento das exportações aquém do esperado, a captação insuficiente de recursos externos para cobrir o déficit em transações correntes e o aumento de 10% no preço do petróleo (superior ao esperado) e, com perspectivas de aumentos futuros, o governo lança uma série de medidas visando diminuir ao máximo o déficit no balanço de pagamentos, entre essas medidas o Proálcool.

Flexor e Kato (2009) observam, que no contexto nacional, as razões que influenciaram o lançamento do programa relacionavam-se mais com a conjuntura agrícola e o mercado de açúcar do que com a substituição de energia renovável. O poder político e econômico das oligarquias sucroalcooleiras¹⁸ e a apostila do setor na expansão da exportação de açúcar anos antes, fazendo com que houvesse grande capacidade ociosa nas usinas, adicionada à queda nos preços internacionais do açúcar no ano de 1975 configuraram o cenário para implantação da política do álcool.

Dessa forma,

“O etanol, por meio do Proálcool, passou a representar uma solução capaz de resolver os problemas do balanço de pagamentos, a sustentação da renda de grupos sociais bem organizados e das aspirações desenvolvimentistas de segmentos militares” (FLEXOR e KATO, 2009).

Tratando-se ainda dos fatores que influenciaram a criação do programa, Santos (1993) ressalta o interesse do governo militar em manter as altas taxas de crescimento obtidas nos anos anteriores, o que requeria atenção ao equilíbrio do balanço de pagamentos e as taxas de inflação praticadas no país, que eram afetadas pelas altas no preço do petróleo. Neste contexto, a autora destaca a subordinação da política energética à política econômica,

“(...) a política de energia, embora considerada “peça decisiva da estratégia nacional” no sentido de “reduzir sua [Brasil] dependência em relação a fontes externas de energia” (II PND, 1975-1979:17), subordina-se, por assim dizer, ao objetivo maior: “Para o Brasil a colocação correta é como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado” (II PND, 1975-1979:82)” (SANTOS, 1993, p. 14).

Neste ponto, que aborda o Proálcool como uma das medidas para redução do déficit no balanço de pagamentos, faz-se interessante notar que o desenho do programa é compatível com a dinâmica econômica adotada pelo governo militar na década de 1970 no Brasil, na qual optou-se por uma estratégia de desenvolvimento com ênfase na substituição de importações, buscando instalar indústrias pesadas no país e desenvolver fontes energéticas que substituíssem o petróleo importado.

Observa-se a partir de então a formação de uma matriz energética com significativo percentual de energia renovável, com participação de energia proveniente de biomassa, impulsionada pelo Proálcool, e de energia hidrelétrica, devido à construção das usinas de Itaípu e Tucuruí (1984).

¹⁸ Como exemplo do poder político exercido por essas oligarquias, Garcia (2007), ressalta que no ano de 1974, Ernesto Geisel, Shigeaki Ueki e Lamartine Navarro, juntamente a um conjunto de usineiros apresentam um projeto ao governo federal de adição de 20% de álcool a gasolina.

Interessa-nos neste ponto a configuração e lançamento da primeira política pública voltada para a produção de energia renovável a partir da biomassa, ou seja, o Proálcool, no qual a cana de açúcar se constituiu como matéria prima básica.

1.3.1. Atores e processo de formulação: as primeiras normativas do Proálcool

Segundo Santos (1993) considera-se o início da formulação do Proálcool datado de dezembro de 1973, quando o então Ministro da Indústria e Comércio, Pratini de Moraes, declara que os novos preços do petróleo justificam a mistura de álcool à gasolina.

A existência de conflitos de interesses entre diferentes grupos representativos na determinação normativa de uma política pública, bem como na determinação de seu grupo gestor é característica comum das dimensões processual e organizativa, que envolvem a identificação do problema, sua legitimação e a formulação de um programa de política pública capaz de atender as demandas identificadas.

Tais conflitos impactam diretamente na dimensão organizativa uma vez que os jogos de poder e as negociações efetivadas são determinantes para o desenho da política pública em questão. Santos (1993) destaca a especificidade da estrutura da produção do álcool em São Paulo e a acirrada competição interburocrática para o controle da política como os dois principais motivos de conflito na elaboração do Proálcool, subdividindo os atores em dois grupos específicos – atores públicos e privados –, mas nem sempre com os mesmos interesses.

Entre os atores públicos a autora define: o próprio Presidente da República, Ernesto Geisel; o Ministério da Indústria e do Comércio (MIC); o Ministério de Minas e Energia (MME); a Secretaria de Planejamento (SEPLAN); o Ministério da Agricultura; o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA); a Petrobras; o Conselho Nacional de Petróleo (CNP); o Centro Técnico da Aeronáutica (CTA); e a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI/MIC).

E, entre os atores privados: a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR), o Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool do Estado de São Paulo; a Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool (COPERFLU); o Sindicato de Refinação de Açúcar dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; associações de produtores e de fornecedores de cana de outras regiões e a Associação Brasileira das Indústrias Químicas (ABIQUIM).

Os conflitos se davam não somente em torno da disputa pela gestão da política, mas também em torno de fatores técnicos relativos à porcentagem da mistura de álcool à gasolina, aos tipos de destilaria (anexas *versus* autônomas) e ao tipo de matéria prima (cana de açúcar e/ou mandioca).

Entre as instituições representativas dos interesses dos produtores do setor sucroalcooleiro figuravam principalmente, com grande influência política, a COPERSUCAR e o IAA. Ambas defendiam um percentual de mistura de 10% de álcool à gasolina; porém discordavam, quanto à produção do mesmo. A primeira promovia que a produção se desse por meio do aproveitamento da capacidade ociosa de destilarias anexas; e a segunda, defendendo, sobretudo, os produtores e exportadores de açúcar, desejava que a produção se desse através de destilarias autônomas, afastadas das regiões tradicionalmente produtoras de açúcar.

Tomando por base Santos (1993) pode-se destacar quatro propostas, realizadas em termos oficiais, que marcam a definição da política do álcool, esquematizadas no quadro (Quadro 3) a seguir.

Quadro 3. Propostas oficiais de definição da política do álcool

	Órgão Propositor	Data	Principais pontos
1ª Proposta	MME juntamente com o setor privado	Março/1974	“Fotossíntese como fonte energética” ¹⁹ : expansão da produção do álcool no estado de São Paulo, utilizando-se a capacidade ociosa das destilarias; produção de álcool direto em destilarias autônomas e proporção de 25% da mistura álcool-gasolina.
2ª Proposta	IAA	Julho/1974	“Política do Álcool Carburante”: demonstra a factibilidade de uma proporção de 10% a ser obtida num prazo de 2 anos, baseada na ampliação da capacidade das destilarias autônomas (DECRETO).
3ª Proposta	MIC	Outubro/1974	Estabelece a proporção de álcool entre 10% e 25%; dá preferência a ampliação das destilarias anexas e recomenda o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) como órgão financiador, atribuindo ainda destaque a Petrobras e reduz o poder do IAA sobre a atividade (MINUTA DO DECRETO).
4ª Proposta	IAA	Novembro/1974	Enfatiza a importância das destilarias autônomas e fortalece o poder do IAA em relação ao álcool. A proposta aceita como órgão financiador o CDE (PARECER SOBRE A MINUTA).

Fonte: Elaborado com base em SANTOS (1993, p. 30-31).

Observa-se claramente o conflito entre os fatores determinantes da política e a disputa pelo controle da gestão nas propostas e contrapropostas apresentadas pelas diferentes instituições representativas de interesses no quadro acima.

O resultado entre tal disputa se expressa no Decreto 75.966, de 11 de Julho de 1975, que determina a paridade preço entre o açúcar e álcool; no qual o MIC apresenta um texto praticamente inalterado em relação a proposta apresentada pelo órgão (3ª Proposta).

Ainda neste ano, a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) apresenta uma proposta para o programa na qual sugere a mandioca como matéria prima alternativa uma vez que as exportações do açúcar, do melão e do álcool residual apresentavam bom desempenho no mercado internacional. Comparativamente, pode-se destacar as características de produção das duas matérias primas (cana e mandioca) expostas no Quadro 4, que eram defendidas pelos grupos de interesse.

Quadro 4. Comparativo das matérias primas visadas para promoção da Política Nacional do Álcool: cana *versus* mandioca

Cana de Açúcar	Mandioca
Instituto do Açúcar e Álcool (IAA)	Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) e Centro Técnico da Aeronáutica (CTA)
Maior índice de produtividade	Uso de solos menos férteis
Possibilidade de utilização do bagaço como fonte de energia para as destilarias	Cultivo em pequenas propriedades
Possibilidade de mecanização da produção	Maior absorção de mão de obra, inclusive a mão de obra ociosa do Nordeste
Parque alcooleiro montado com tecnologia comprovada	Construção de destilaria de mandioca pela Petrobras, em Curvelo (MG) com tecnologia desenvolvida pelo Instituto Nacional de Tecnologia (INT/MIC).

Fonte: Elaborado com base em SANTOS (1993, p. 37).

¹⁹ Nota-se, como mérito desse documento, a conjugação dos interesses do IAA e da COPERSUCAR e por ser a primeira proposta formal de um desenho do Programa Nacional do Álcool (SANTOS, 1993).

Além destes fatores, Santos (1993, p. 35) ressalta que,

“(...) a produção de mandioca do Brasil é a maior do mundo. Embora a produtividade por hectare seja baixa, a mandioca pode ser cultivada em solos impróprios para a cana. As conotações sociais da utilização da mandioca são “*sobremaneira importantes*”, na medida mesma em que sua lavoura permite o aproveitamento de solos menos férteis e a multiplicação do emprego, “*o progresso advindo do combustível farto em núcleos populacionais interiorizados*”” (Grifos do original).

A intenção de aproveitamento da mandioca como matéria prima e com isso a tentativa de inclusão de uma dimensão social no programa do álcool, se configura como um importante ponto de discussão durante a fase de formulação.

Um dos resultados do conflito entre os grupos de interesse foi a criação de uma Comissão Interministerial permanente com a finalidade de coordenar o programa, denominada Comissão Nacional do Álcool, composta por representantes do Ministério da Fazenda, da Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Secretaria do Planejamento, e presidida pelo Secretário-Geral do MIC. Uma semana após a criação da Comissão, é lançado, então o Programa Nacional do Álcool, pelo Decreto nº 76.593, de 14 de Novembro de 1975.

Santos (1993, p. 47) destaca cinco pontos do item “Exposição de Motivos” do Decreto nº 76.593/75, nos quais o desenho do programa deveria contribuir:

- i) *Economia de divisas*, que é um dos seus principais objetivos, por meio da substituição de importações de combustível petrolífero;
- ii) *Redução das disparidades regionais de renda*, dado que todo País – inclusive as regiões de baixa renda – dispõe de condições mínimas para a produção de matérias primas em volume adequado, sobretudo da mandioca;
- iii) *Redução das disparidades individuais de renda*, por ter seus maiores efeitos sobre o setor agrícola e, dentro deste, sobre os produtos altamente intensivos no uso de mão de obra;
- iv) *Crescimento da renda interna*, pelo emprego de fatores de produção ora ociosos ou em desemprego disfarçado – terra e mão de obra principalmente – considerando que se pode orientar a localização das culturas para onde haja essa disponibilidade;
- v) *Expansão da produção de bens de capital*, através da crescente colocação de encomendas de equipamentos, com alto índice de nacionalização, destinados à ampliação, modernização e implantação de destilarias (Grifos do original).

Por fim, a autora adverte que, apesar das esperanças atribuídas aos fatores redistributivos do programa e da preocupação da STI e do Ministério da Agricultura com a distribuição de renda, a defesa de que os recursos do programa fossem concentrados nas regiões mais pobres, que se fizesse uso de matéria prima alternativa (principalmente a mandioca) e que a produção se desse em pequenas destilarias; o Proálcool não tardou a se definir como um programa com objetivos econômicos.

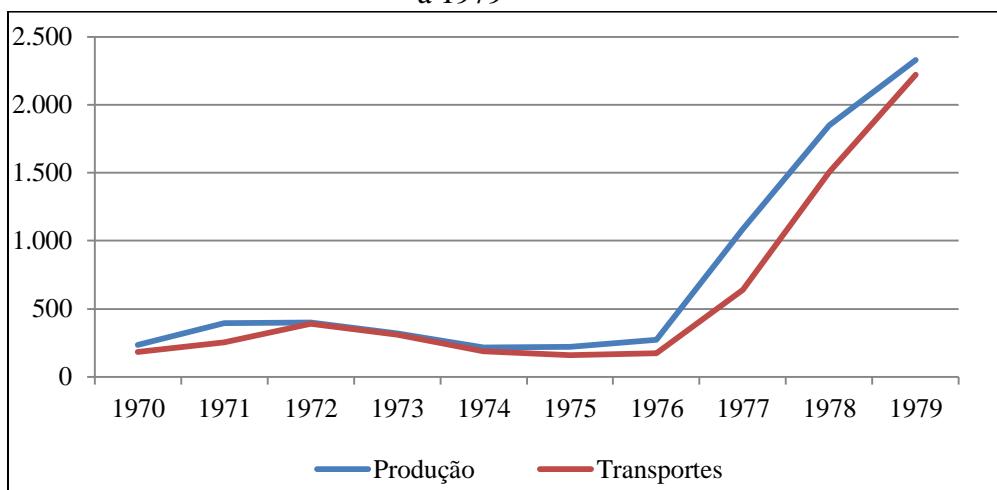
1.3.2. Primeira fase do programa: a salvação da agroindústria açucareira

Ao lançamento do programa destacam-se três instituições com distintas atribuições que seriam responsáveis pela gestão do mesmo, a saber: i) CNP, responsável pelo controle da política do álcool carburante e também do álcool para indústria química; ii) Petrobras, responsável pela distribuição; e iii) IAA, com a função de receber as propostas de financiamento de ampliação, modernização e implantação de destilarias e enviar seu parecer a Comissão Nacional do Álcool, que na divulgação de sua primeira minuta, estabelece o IAA como sua Secretaria Executiva.

Na fase de implementação, o objetivo consistia na produção de álcool anidro para adição na gasolina automotiva até a mistura de 20% para a qual seria necessária uma expansão da produção de álcool de 3 bilhões de litros.

Se não houve problemas quanto à meta de produção – atingida três anos antes do prazo – a mistura de 20% somente foi alcançada a nível nacional uniformemente no ano de 1983. Nitsch (1991) credita a adesão e o aumento progressivo da mistura de álcool a gasolina também ao modelo de desenvolvimento dos anos 1970, em que o automóvel assumia um papel de destaque como símbolo do novo no Brasil (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolução do consumo de álcool anidro no setor transportes (10^3 m^3) – 1970 a 1979



Fonte: MME, 2014.

Como todo período de implementação, este também se caracterizou pela regulamentação de diversos aspectos previstos e imprevistos da política. Dentre estes destacam-se a determinação das normas de financiamento para os projetos de destilarias e a expansão da produção de matéria prima, sobretudo durante os anos de 1976 e 1977.

Observa-se neste ponto, que o decréscimo das taxas de importação de petróleo entre os anos de 1973 e 1977, não apresentou resultado significativo, chegando a voltar aos níveis anteriores a 1972 no período de 1977 a 1979, apesar da série de medidas para redução do consumo de derivados desse combustível no país, entre elas, a implantação em 1977, do “Programa de Racionalização do Uso de Combustíveis”.

Com os preços do petróleo relativamente estáveis nos anos seguintes – 1976, 1977 e 1978 –, e com perspectivas pessimistas para o mercado do açúcar devido a baixa dos preços no mercado internacional e o acúmulo dos estoques no Brasil (resultado das safras e investimentos realizados em 1972 e 1974), grande parte do alcance da meta de produção de álcool é creditada ao socorro prestado pelo governo à agroindústria açucareira.

Conforme visto anteriormente, instala-se no âmbito do Proálcool uma disputa interburocrática pelo controle do programa, o que se reflete nesta fase, em uma grande fragmentação administrativa, capaz de causar atrasos em alguns processos de implementação devido a sobreposição das diversas agências envolvidas nas tomadas de decisão.

Nesse sentido, observa-se a intervenção direta do governo, e principalmente do Presidente da República na regulação do mercado por meio do CDE, órgão responsável pela tomada de decisão a nível macro e presidido pelo Presidente da República.

Nos demais níveis administrativos, pode-se destacar nessa fase: i) o CNP, responsável por regular a comercialização e a distribuição; ii) a CNAL, composta pelo MIC e pelo MME, com a função normativa quanto aos aspectos técnicos e econômicos do programa; e iii) Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco do Brasil, responsáveis pelos financiamentos concedidos.

O sucesso inicial do Proálcool é então justificado por Nitsch (1991), entre outros fatores, pela já existente cadeia produtiva de açúcar (que produzia álcool anidro nos períodos

de baixa dos preços do produto principal), ao aumento dos preços do petróleo simultaneamente a queda dos preços do açúcar.

Santos (1993, p.69), afirma que,

“A conjunção desses dois fatores – recalque do açúcar devido à crise açucareira internacional e a grande capacidade ociosa das destilarias de São Paulo – com a expansão da área de cana de açúcar e da capacidade das destilarias anexas, financiadas pelo PNA, nos seus primeiros anos, explica a superação da meta de produção do Programa para 1980”.

Quanto aos incentivos do governo ao programa, Farina (1997) cita os financiamentos concedidos com cobertura de 80% a 90% para área industrial com juros nominais de 15% ao ano para produtores do Norte e Nordeste e 17% para produtores do Centro-Sul; além de 100% do investimento financiado no setor agrícola com 7% de juros anuais sem correção monetária.

Entre 1976 e 1980 a área colhida da lavoura de cana cresceu 30%, passando de 2 para 2,6 hectares, respectivamente; sendo que no Estado São Paulo, a expansão da área colhida chegou a 42% no mesmo período. Em relação à produção de álcool, em 1978, a capacidade acrescida era de 2.900 milhões de litros/safra, em termos de projetos aprovados, em contraste com os 903 milhões de litros/safra do início do programa (SANTOS, 1993).

O socorro prestado ao setor açucareiro ainda evidencia outro aspecto desta primeira fase da política do álcool, já notado durante sua fase de gestação: a prioridade dada à política econômica, ao equilíbrio do balanço de pagamentos e ao controle da inflação.

Apesar do governo Geisel admitir uma taxa de crescimento menor do que a dos anos anteriores, por volta de 5% a 6%, e de haver desaceleração da economia no ano de 1977, as taxas de inflação chegaram a 40% neste ano. No ano seguinte o balanço de pagamentos fechou com saldo positivo devido à facilidade de captação de recursos externos, dado o alto grau de liquidez do mercado internacional e em função das características políticas do Brasil, considerado um credor de baixo risco.

Assim, Santos (1993) afirma que o Proálcool pode ser pensado sob diferentes ênfases: como válvula de escape do açúcar, poupadão de divisas e promotor da independência energética, responsabilizando, juntamente a uma estrutura fragmentada, essa ambiguidade de objetivos como um dos fatores responsáveis pelo atraso na implementação do programa.

Apesar dos conflitos interburocráticos e da sobreposição da política econômica à política energética, a fase de implementação e regulamentação do Proálcool, resolveu importantes disputas travadas durante sua fase de gestação.

A cana de açúcar, por motivos históricos e conjunturais, se estabeleceu como principal matéria prima para produção de álcool, em contraposição às tentativas de utilização da mandioca.

Diferentemente das já bem desenvolvidas tecnologias para destilação do álcool, chegando a contar com a experiência de indústrias brasileiras para fabricação e montagem de maquinário, as destilarias de álcool proveniente de mandioca careciam de maiores investimentos. A primeira destilaria de álcool de mandioca foi construída pela Petrobras no ano de 1976, em Curvelo (MG), com tecnologia industrial desenvolvida pelo Instituto Nacional de Tecnologia (INT/MIC) e com previsão de operação 60.000l/dia. Porém, apesar de ter sido avaliada favoravelmente pelo Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) de Minas Gerais, enfrentou grandes dificuldades em relação a aspectos agrícolas (escassez de matéria prima, necessária em larga escala) e industriais, nunca chegando a operar em plena capacidade.

Outro projeto desenvolvido posteriormente pela empresa SINOP – após enfrentar restrições do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) – baseava-se na tecnologia desenvolvida nos Estados Unidos e na Europa para produção de álcool a partir de cereais, adaptada pela firma alemã NORDON, que constituiu-se a única firma no Brasil a especializar-se em destilarias de mandioca.

Santos (1993, p. 82), constata que até 1978 esses dois eram os únicos projetos de destilaria de mandioca aprovados pela CNAL e que até novembro de 1982, dos 383 projetos de destilaria aprovados apenas 11 eram de álcool de mandioca.

Foram superadas ainda as questões acerca da viabilidade do uso do álcool como carburante. E, por fim, optou-se pela defesa das destilarias autônomas, visto que a produção de álcool não deveria manter relação de dependência com a produção do açúcar.

Uma vez definida a cana de açúcar como matéria prima principal e seu destino (o álcool carburante), faltava ainda determinar nesta primeira fase da política um sistema eficiente de tancagem e distribuição, o qual constituiu um dos principais entraves para o início da segunda fase, de carros movidos totalmente à álcool.

1.3.3. Segunda fase do programa: contexto econômico de crise e parcerias público privadas

Segundo Santos (1993) a formulação da segunda fase do programa se inicia no ano de 1979, quando o Ministro da Indústria e Comércio convoca publicamente a cooperação da indústria automobilística e termina em 1980 na chamada “fase de euforia” do Proálcool, quando se deu a guerra Irã *versus* Iraque.

Figuram entre os principais atores desta segunda fase do Proálcool: os fabricantes de automóveis (de forma individual ou coletivamente); uma nova e importante associação de produtores de açúcar e álcool, a Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool (SOPRAL); e a Petrobras, que tiveram participação direta na resolução dos problemas “herdados” da primeira fase do programa.

Destaca-se neste ponto da análise da política do álcool os comportamentos tanto da indústria automobilística quanto dos consumidores. A indústria automobilística respondeu afirmativamente ao pedido de cooperação do governo, assegurando que estaria tecnicamente apta para a fabricação de carros a álcool dentro de dois a três anos, e cobra, como contrapartida, um apoio sólido do governo ao programa e uma distribuição de álcool adequada – como visto anteriormente problemas “herdados” da primeira fase do programa, caracterizada por uma estrutura fragmentada, que levou muitas vezes a incertezas e ambiguidades na política; e um ineficiente sistema de distribuição, resolvido em grande parte, pela ampliação das funções da Petrobras no setor.

Dessa forma, após a realização de reuniões entre representantes do governo e das indústrias automobilísticas (representadas pela Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA) em setembro de 1979, a CNE aprovou um Memorando de Intenções que estabelecia um “princípio de coresponsabilidade” entre estes atores e determinava um cronograma de fabricação de carros (de passeio) a álcool com as seguintes metas de produção: até 250.000 veículos nos anos de 1980 e 1982, e para o ano de 1981, produção de até 300.000.

Como incentivo, a ANFAVEA concordou em vender o carro a álcool pelo mesmo preço do carro a gasolina, ainda que seu custo de produção fosse mais elevado, para estimular o consumo.

Assumindo as mudanças no comportamento do consumidor como recorte do processo de implementação da segunda fase do Proálcool e levando em consideração a demanda de carros movidos a álcool em proporção ao total de venda de automóveis, Santos (1993, p. 156) identifica três distintos momentos na segunda fase do programa:

- i) Fase de euforia: iniciada com a guerra Irã *versus* Iraque em setembro de 1980 quando as vendas de carros a álcool atingiram 34% do total das vendas de automóveis e, encerrada ao término do mesmo ano, ao ser atingido um pico de venda de 76%;

- ii) Fase de descrédito: quando a proporção de carros a álcool no total das vendas de automóveis sofreu um decréscimo acentuado durante o primeiro semestre de 1981, quando então se estabilizam em aproximadamente 9% até os primeiros meses de 1982, momento em que foi aprovada uma série de incentivos ao consumidor; e,
- iii) Fase de recuperação: quando as vendas de carros a álcool se recuperaram rapidamente, atingindo um pico de 70% em dezembro de 1982.

A transição da primeira para segunda fase do programa coincide ainda com a transição do governo Geisel para o governo Figueiredo, que juntamente com as medidas de combate a inflação e a promoção do desenvolvimento agropecuário, declarou que a questão energética assumia prioridade máxima em sua gestão devido aos reflexos no balanço de pagamentos.

Com a finalidade de coordenar as medidas para política energética criou-se a Comissão Nacional de Energia que tinha por objetivo estabelecer diretrizes para: i) a racionalização do consumo de energia, ii) o crescimento da produção de petróleo, e iii) o decréscimo da importação de petróleo pela substituição de seus derivados por outras fontes de energia. É estabelecida então uma nova meta de produção de álcool de 10,7 bilhões de litros ou de 170.000 barris/dia de petróleo equivalente, que deveria ser atingida em 1985.

Dado o contexto de recessão mundial, além do Brasil, outros países tomaram providências para reduzir suas importações de petróleo, o que começou a surtir efeitos a partir de 1981, com a estabilização dos preços do barril. Ainda assim, e principalmente devido à situação bastante adversa da economia brasileira, o governo optou por praticar uma política de contenção rígida dos gastos públicos, que impactou diretamente o Proálcool, visto que em 1982 os únicos recursos alocados para o programa eram originários do Banco Mundial (SANTOS, 1993, p. 107).

Segundo Santos (1993) uma característica distintiva entre a política energética estabelecida pelo governo Figueiredo em relação à do governo anterior foi a decisão de substituir o conjunto de derivados do petróleo. Além desse fator, observa-se que tanto o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) lançado em 1980 como o Modelo Energético Brasileiro (MME) de 1979 e 1981 convergem com os objetivos da política energética proposta por Figueiredo e aprovada pelo CDE.

No entanto, apesar dos esforços de substituição de derivados do petróleo por outras fontes de energia – com a utilização de instrumentos como o aumento dos preços ao consumidor – credita-se a redução do consumo de petróleo bruto até 1982 à severa recessão econômica do país e ao crescimento significativo da produção interna de petróleo, que combinada com a redução do consumo contraiu o volume das importações de cerca de 1 milhão de barris/dia em 1979 para 800 mil barris/dia em 1982.

Entre os instrumentos utilizados pelo governo para subsidiar a expansão do uso de carros a álcool, pode-se citar: i) redução do IPI relativo aos veículos a álcool; ii) redução das alíquotas da Taxa Rodoviária Única – TRU, depois substituída pelo Imposto sobre Veículos Automotores – IPVA; iii) não incidência do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos – IUCLG nas vendas de álcool carburante; e, iv) fixação de uma relação constante de 65% entre o preço de venda do álcool hidratado e a gasolina – depois modificada para 67% (LEITE, 2007).

No setor agrícola o suprimento da necessidade da expansão da produção de cana de açúcar para acompanhar a demanda pelo novo combustível se deu por meio do apoio creditício do governo para o plantio da cultura, que se estendeu para novas áreas como Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná e Santa Catarina; e para instalação das novas destilarias de álcool, principalmente as autônomas (separadas das usinas de açúcar).

Apesar da assinatura do Memorando de Intenções e da concessão de tais incentivos, a indústria automobilística produzia a um ritmo lento, situação que ainda agravou-se devido a

uma greve de funcionários no primeiro semestre de 1980, sendo que em maio deste ano somente haviam sido produzidos 17.450 carros a álcool (Santos, 1993), número muito aquém da meta estabelecida para o ano.

Como consequência direta dessa morosidade produtiva houve acúmulo de estoque de álcool hidratado, ultrapassando a capacidade de tancagem e levando o governo a adotar medidas como a suspensão das restrições de exportação de álcool, vendendo principalmente para Japão e Estados Unidos.

Contudo, com a ocorrência da guerra Irã *versus* Iraque e o temor dos consumidores acerca do racionamento de petróleo e o aumento dos preços da gasolina, aumenta significativamente a demanda por carros a álcool, passando de 21.799 unidades vendidas em agosto para 46.591 unidades em dezembro de 1980.

Dessa forma, os preços do álcool foram estabelecidos em um nível de 65% do preço da gasolina (também controlado pelo Estado) e os postos de abastecimento obrigados a fornecer álcool. Como consequência direta, o setor automobilístico respondeu com rapidez aos incentivos, resolvendo uma série de problemas técnicos e alcançando cerca de 90% de suas vendas, já em meados dos anos 1980, de carros movidos a álcool (WILKINSON e HERRERA, 2008).

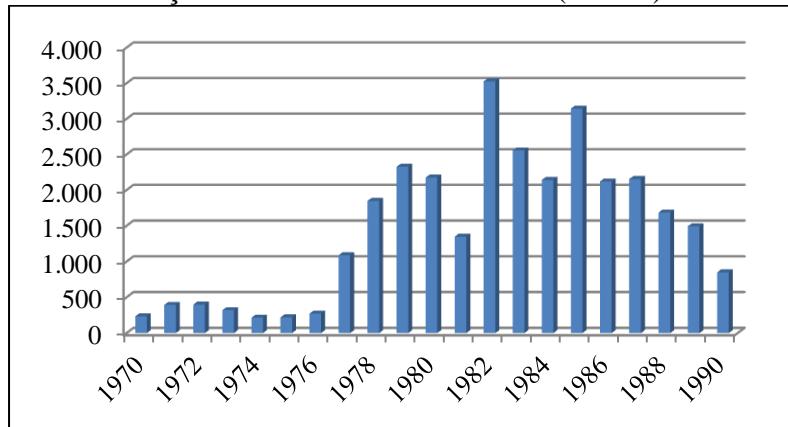
Segundo Nitch (1991), no ano de 1981, o Banco Mundial concedeu ao Brasil um empréstimo de mais de US\$ 250 milhões ao Proálcool com base na projeção de preços ascendentes para o petróleo e estagnados para o açúcar. O empréstimo se justifica ainda pela necessidade firmada pelo governo e pela Petrobras de fornecer o álcool combustível a preços competitivos tendo como contrapartida um acordo com as montadoras internacionais instaladas no Brasil de produzirem carros a álcool.

Quanto à segunda fase do Proálcool, Garcia (2007, p. 09) ressalta que no ano de 1985 o governo comemorou o bom resultado dos investimentos despendidos com o programa uma vez que o mesmo gerou mais um milhão de empregos diretos e indiretos, atingiu a produção de 11 bilhões de litros e obteve benefícios ambientais decorrentes da menor poluição trazida pelo álcool relativamente à gasolina.

Contudo, devido à queda no preço do petróleo no ano de 1989, o álcool perde competitividade, o que somado à crise de desabastecimento da safra 1989/90, gerou desconfianças com relação ao combustível, fazendo com que nesse período o Proálcool fosse praticamente desativado, com redução acentuada dos benefícios e incentivos fiscais do governo²⁰, permanecendo em vigor somente as normas relativas à adição de álcool anidro à gasolina em 22% (LEITE, 2007). No Gráfico 3 abaixo pode-se observar a produção de álcool anidro no período de 1970 a 1990.

²⁰ O programa ultrapassou os US\$ 10 bilhões ao longo da década de 1980 em subsídios concedidos pelo Estado (WILKINSON e HERRERA, 2008).

Gráfico 3. Produção de álcool anidro no Brasil (10^6 m³) – 1970 a 1990



Fonte: MME, 2014.

1.3.4. Petrobras: de coadjuvante a um dos principais atores da segunda fase

“A Petrobras, ator importante desde o início do Programa Nacional do Álcool, iria desempenhar papel particularmente significativo na segunda fase do Programa. Ao mesmo tempo de que disputava o controle dos sistemas de tancagem e distribuição do álcool com empresas particulares de distribuição, fez movimentos decisivos no sentido de participar da produção do álcool. Com a crescente importância desse novo combustível líquido, sua própria identidade institucional estava ameaçada. Por conseguinte, durante a segunda fase do Proálcool, a Petrobras tentou definir para si mesma um papel no Programa (SANTOS, 1993, p. 111)”.

Desde a primeira fase do Proálcool a Petrobras realizou ações concretas na tentativa de ampliar o seu escopo de participação no programa, nem sempre bem sucedidas, como ocorreu com a tentativa de controlar o programa como um todo e, posteriormente, de produzir álcool de mandioca, no projeto de Curvelo.

Ainda nesta fase, a Petrobras e as distribuidoras privadas travaram uma disputa pelo controle do sistema de distribuição e tancagem que culminou na Resolução nº18/78 do CNP, que determinava que as distribuidoras seriam responsáveis por adquirir o álcool diretamente das usinas e transportá-lo para os centros de mistura. Entre essas empresas, encontrava-se a Petrobras Distribuidora, subsidiária da Petrobras, que deveria receber o mesmo tratamento que as empresas privadas participantes do programa (SANTOS, 1993).

No entanto, na segunda fase do Proálcool, Santos (1993) destaca duas principais iniciativas da Petrobras no sentido de ampliação do seu escopo de participação no programa. A primeira destas iniciativas ocorre no ano de 1979, quando a estatal propõe a criação de uma nova subsidiária, a Alcoolbras, que seria responsável por formular e executar a política do álcool, oferecendo uma completa infraestrutura que incluiria desde o plantio de cana de açúcar e mandioca, a destilação do álcool, até a distribuição do produto final, detendo então o controle sobre o novo combustível. A empresa apresentou ainda ao Presidente da República um estudo, que continha em anexo um anteprojeto de lei, para a segunda fase do programa abrangendo aspectos como: incentivos ao consumidor para o uso de carros a álcool, normas para a transformação de motores a gasolina em motores a álcool e para a produção de novos automóveis a álcool (SANTOS, 1993, p.120).

Entre os opositores a este projeto “monopolizador” da Petrobras sobre o mercado do álcool destacam-se os representantes das distribuidoras privadas e a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), sendo que houve divisão de opinião entre os produtores de álcool em relação às propostas da estatal: de maneira geral, todos opuseram-se a criação da subsidiária, mas dividiram-se em relação a venda da produção direta

e unicamente da Petrobras, já que esta ofereceria uma garantia de compra de longo prazo da sua produção de álcool.

Como resposta as demandas opostas à proposta da Petrobras o governo respondeu afirmativamente que a produção do álcool continuaria nas mãos das empresas privadas e que o sistema de distribuição não seria controlado pela Petrobras, mas seria uma responsabilidade conjunta da estatal juntamente às distribuidoras privadas, sob a supervisão do CNP.

A segunda iniciativa da Petrobras destacada por Santos (1993) ocorreu em 1980, com a proposição do “modelo tripartite” que contaria com a participação do capital privado interno, capital estatal (Petrobras) e capital estrangeiro visando estimular a produção de álcool. Tal proposta ganha relevância à medida que o programa sofre pela ausência de recursos do governo federal. Entretanto, também esta iniciativa recebe forte oposição do setor privado de produção de equipamentos, e até mesmo a parcela de empresários que apoiava o “modelo tripartite” exige que o controle da produção permaneça com o parceiro privado.

Apesar das consecutivas tentativas, a Petrobras não chega a participar da produção do álcool combustível, mas obtém êxito no controle do sistema de distribuição.

Neste mesmo ano o Conselho Nacional do Álcool (CNAL) aprovou a Resolução nº 6/80, que dispõe sobre o armazenamento, a estocagem e o transporte do etanol, estabelecendo que o álcool carburante hidratado teria um sistema de transporte idêntico ao que é usado para os derivados de petróleo. Nota-se, a partir desta determinação, grande vantagem dada a Petrobras em relação às distribuidoras privadas, uma vez que a primeira já dispunha de significativo sistema de transporte para os derivados de petróleo. A resolução dispunha ainda acerca da delinearção de um sistema de tancagem composto por quatro subsistemas de tanques: dos produtores, operacionais, coletores e de segurança.

Além desta legislação, a CNAL e o CNP aprovaram ainda um sistema de alcance nacional de tanques coletores e de segurança para o álcool carburante hidratado pertencente à Petrobras, que representava o aumento significativo de sua capacidade de armazenamento (totalizando mais de 800.000 metros cúbicos).

Em atendimento a Resolução nº 6/80 e mais uma vez beneficiando a Petrobras, a nova Resolução do CNP nº 17/80 determinava que a estatal deveria também retirar o álcool hidratado diretamente das usinas produtoras, de modo a garantir os estoques de segurança, ficando as distribuidoras responsáveis por recolher o combustível destinado ao mercado.

Por fim, atendendo as pressões por um aumento na cota de produção de álcool que era permitido à Petrobras adquirir diretamente das usinas e destilarias autônomas, o Decreto nº 88.626/83 garantia a estatal o direito de comprar, além do volume de álcool destinado aos estoques de segurança; adquirir também um volume excedente ao consumo.

“Chegava, assim, a Petrobras bem perto do monopsônio do álcool. Se se acrescentam a isso o controle significativo dos tanques coletores, o controle da distribuição de cerca de 50% do volume físico do álcool, tanto hidratado como anidro, tanto na região Centro-Sul como Norte-Nordeste (chegando a 100% em São Paulo e arredores, coração industrial do País), e o fato de possuir a Empresa na ocasião a maior rede de postos de abastecimento de álcool hidratado do País, pode-se afirmar que a Petrobras já detinha, por volta de 1983, firme controle do sistema de distribuição e tancagem do álcool. Como afirmou um dirigente da estatal: “Se a Petrobras sair do Proálcool, o Programa acaba” (SANTOS, 1993, p. 124).

1.3.5. O ressurgimento dos carros a álcool

Na década de 2000, já fora do contexto do Proálcool, o álcool combustível ressurge no cenário nacional, mais uma vez em resposta a alta dos preços do petróleo, porém nesta ocasião soma-se a este fator a relevância tomada pelas questões ambientais na busca de

energias renováveis que substituíssem as energias provenientes de fontes fósseis, bem como o apelo a preservação ambiental²¹.

Contudo, é relevante destacar a retomada do mercado de álcool que deve ser creditada em grande parte à iniciativa privada e aos incentivos fiscais concedidos pelo governo, para a promoção do mercado de carros *flex fuel* no ano de 2003, que reconquistou a confiança dos consumidores, uma vez que confere ao consumidor o poder de escolha entre o álcool combustível e a gasolina. Em apenas cinco anos após o seu lançamento, os carros deste tipo já correspondessem a 80% da compra de carros no Brasil (WILKINSON e HERRERA, 2008).

Apesar das críticas aos efeitos negativos do programa, faz-se necessário reconhecer que em cerca de 30 anos (1975 a 2005) criaram-se novas expectativas quanto ao mercado de biocombustíveis, muitas destas em função dos aspectos que obtiveram sucesso e experiência adquirida dos insucessos do programa.

O Quadro 5 abaixo, apresentada em seminário pela então Ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, em novembro de 2005²², demonstra a evolução do setor neste período.

Quadro 5. Evolução do Proálcool durante os 30 anos de existência

1975 – Lançamento do Proálcool	2005 – 30 anos depois
Ceticismo com relação à utilização de combustíveis alternativos.	Maior receptividade para novos combustíveis.
Consumidor temia pelo desabastecimento. Consequência: desvalorização do carro a álcool.	Tecnologia <i>flex fuel</i> : consumidor não teme eventual desabastecimento e valoriza os veículos com a nova tecnologia.
Álcool é subsidiado em regime de preços tabelados. Demanda pelo combustível é função direta da frota (parque circulante).	A produção não conta com subsídios e os preços praticados são livres. Veículo <i>flex fuel</i> é um meio de regulação para o mercado.
Custo de produção era cerca de US\$ 850,00 m³. Produtividade agrícola: Média Brasil: 47,78; São Paulo: 61,50 ton/ha (Fonte: IBGE, Secretaria de Agricultura de SP)	Custo de produção está abaixo de US\$ 200,00 m³. Produtividade agrícola: Média Brasil: 74,29; São Paulo: 83,54 ton/ha (Fonte: MAPA)
Questões ambientais, embora presentes, não exerciam influência na comunidade internacional.	Questões ambientais estão presentes e exercem influência significativa na definição de políticas energéticas.
Aspectos importantes para ação governamental: preço e garantia de abastecimento. Inexistência de mercado de exportação.	O maior problema hoje é: adulteração/sonegação tributária. Perspectivas de comercialização por meio de contratos de longo prazo e em bolsas de valores.

Fonte: MME, 2005 *apud* GARCIA, 2007.

1.4. Os caminhos para o biodiesel brasileiro

As experiências com biodiesel no Brasil também datam do período das crises do petróleo, porém caracterizam-se por serem ações pontuais, não se constituindo uma política pública com escopo energético, mantendo seu foco nas pesquisas a nível acadêmico até o início dos anos 2000, quando o governo lança o Programa Nacional de Biodiesel (Probiodiesel).

²¹ Neste ponto, apesar da produção de energia vir de fonte renovável, há diversas controvérsias no que diz respeito a forma de produção intensiva de monocultura da cana com utilização de produtos químicos que geram degradação de solos e rios. Somam-se ainda a essas críticas, o regime de trabalho adotado para os cortadores de cana.

²² Faz-se relevante destacar que o PNBP foi lançado neste ano, com perspectivas diversas das encontradas no âmbito do lançamento do Proálcool para a totalidade dos mercados de biocombustíveis.

Instituições de pesquisa como o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), que tinha como uma de suas metas buscar substitutos nacionais para o petróleo; o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira e a Petrobras já realizavam experiências com energia proveniente de biomassa, quando em 1980, Expedito José Parente, pesquisador do Núcleo de Fontes não Convencionais de Energia da Universidade Federal do Ceará, patenteou o primeiro biodiesel brasileiro.

As pesquisas conjuntas destas instituições resultaram no relatório “Levantamento das Necessidades Atuais e Futuras da Substituição de Matérias Primas e Insumos Básicos de Origem Fóssil (petróleo e carvão mineral)” que identificou os óleos vegetais como a melhor opção para substituição dos derivados de petróleo.

De forma paralela, neste mesmo período, observa-se a criação de programas de incentivo à pesquisa e à utilização de óleos vegetais na geração de energia, com a participação do governo, de diversas instituições de pesquisa, de órgãos técnicos do governo federal e outros grupos de interesse, como fabricantes de motores e empresas de transportes.

O primeiro desses programas, o Programa Nacional de Óleos Vegetais para Fins Energéticos²³ (Pro-Óleo), criado pela Comissão Nacional de Energia e datado em 22 de outubro de 1980, tinha como finalidade a substituição de até 30% de óleo diesel mineral apoiado na produção de soja, canola, amendoim e girassol.

Para agilizar a produção de biodiesel foi criada a Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos (PROERG) que implantou uma unidade com capacidade para produzir 200 litros por hora de biodiesel. No entanto, apesar da PROERG ter desenvolvido, em 1983, o Prosene, um substituto do querosene para aviação (KATO, 2012) o programa foi abandonado em 1986.

Outra ação do Estado com o objetivo de promover a produção de biodiesel consta do ano de 1983, quando o governo militar mobilizou diversos atores da cadeia automobilística na tentativa de realizar testes com biodiesel; contudo, com a queda do preço do petróleo e um contexto macroeconômico de crise fiscal, o biodiesel tornou-se uma alternativa pouco atrativa (FLEXOR e KATO, 2009).

Ainda nessa mesma época, o governo lançou também o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal (OVEG) pela STI/MIC com a finalidade de comprovar a viabilidade técnica do uso de óleos vegetais em ciclo diesel; chegando a realizar testes com mistura equivalente a 30% de óleo de soja.

Na sequência, em 1984, foi lançado o Dendiesel, outra importante ação que chegou a abrir postos de abastecimento de ônibus da Companhia de Transportes Coletivos (CTC) com biodiesel de dendê.

Entretanto, o programa enfrentou inúmeros problemas com seu funcionamento e com a redução dos preços do petróleo, que se mantiveram relativamente estáveis nas décadas de 1980 e 1990 somando-se a um contexto macroeconômico nacional de crise fiscal, o biodiesel tornou-se uma alternativa pouco atrativa. Desse modo, novas políticas de promoção aos biocombustíveis somente foram incentivadas novamente no início dos anos 2000, quando já havia se formado um novo contexto político, econômico e ambiental.

Apesar da curta duração desses programas, ressalta-se a importância dos mesmos quanto ao processo de institucionalização do biodiesel como combustível alternativo, ocorrida de fato, em meados dos anos 2000, com a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência e a reestruturação da política de promoção ao biodiesel.

²³ Resolução 007/1980.

1.4.1. O Programa Brasileiro de Biodiesel (Probiodiesel)

Com os preços do petróleo relativamente estáveis e em níveis atraentes durante boa parte dos anos 1980, houve uma redução significativa das pressões econômicas que induziram aos esforços de desenvolvimento de combustíveis alternativos como forma de solucionar os problemas energéticos e, assim, grande parte dos programas com biodiesel perderam relevância.

No entanto, em meados de 1990 e mais acentuadamente no início dos anos 2000, com o reaquecimento das questões ambientais, e a volatilidade dos preços do petróleo evidenciando cada vez mais os custos de acesso às reservas petrolíferas em um contexto geopolítico instável nas principais zonas de extração de petróleo devido à especulação dos mercados financeiros, o biodiesel volta a ser inserido na agenda das políticas energéticas brasileiras.

Após uma lacuna de quase vinte anos, as pesquisas com biodiesel foram retomadas com a Resolução nº 180 da Agência Nacional de Petróleo (ANP) que autorizava a realização de testes e comercialização de combustíveis não especificados.

O governo federal criou então comissões interministeriais com a finalidade de realizar estudos acerca do biodiesel em parceria com universidades e centros de pesquisa. Foram realizadas experiências e testes pontuais, com destaque para a Coordenação de Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COOPE/UFRJ).

Como exemplo dessas ações pode-se citar a experiência coordenada pelo Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), em Curitiba, por três meses, no ano de 1998, na qual uma frota de 20 ônibus circulou pela cidade com uma mistura de 20% de éster de soja ao diesel comprovando a inexistência de problemas técnicos pelo uso de biodiesel.

O programa de Produção de Biomassa Energética em Assentamentos do INCRA na Amazônia em Micro e Pequenas Propriedades Rurais (PROBIOAMAZON) também representou um importante passo na trajetória de institucionalização do biodiesel como combustível alternativo (FLEXOR, 2011).

No entanto, essas ações eram realizadas de forma desarticulada e fragmentada pelas diversas instituições. No último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2002, o MCT lançou então o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico de Biodiesel (Probiodiesel) por meio da Portaria nº 702, visando incentivar a pesquisa por meio da criação de uma rede que articulasse os atores e agregasse os conhecimentos. O principal objetivo era desenvolver em redes, tecnologia de produção, de industrialização e de uso de biodiesel e de misturas com diesel a partir de óleos vegetais puros e residuais, produzidos regionalmente.

Pedroti (2011) ressalta que por ter sido formulado no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, seu processo de decisão se deu em curto prazo, não se estendendo para além das arenas decisórias do MCT, se caracterizando ainda por um curto período de implementação.

Quanto ao desenho do programa observa-se que em sua primeira fase, coordenada pelo MCT o biodiesel se manteve no nível das pesquisas acadêmicas, sendo expressiva a participação de mais de 200 especialistas e organizações interessadas, reunidas na Rede Brasileira de Biodiesel (FLEXOR, 2011). Entre as instituições participantes destaca-se: INT, TECPAR, LACTEC, IPT, CENPES, UNICAMP, USP, UESC, UFPR, UFCE, UFRJ, COPPE, UFRGS, IME, CTA, ANFAVEA, ABIOVE, SINDIPEÇAS, as empresas BOSCH e DELPHI,

AEA, SINDICOM, ALCOPAR, ÚNICA, ANP, PETROBRAS, IBAMA, FGV²⁴ (MTC, 2002 *apud* FLEXOR, 2009).

Segundo Mattei (2008), os principais argumentos para a sua implementação eram: i) diminuir a dependência dos derivados de petróleo; ii) criar novos mercados para oleaginosas; iii) atender o crescimento da demanda global por combustíveis alternativos, consolidando o Brasil como líder mundial na produção e comercialização de biocombustíveis, e iv) reduzir as emissões de gás carbônico, contribuindo para a inserção do país nas questões ambientais (Protocolo de Kyoto).

Para atendimento do programa, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, inaugurou em Piracicaba o Polo Nacional de Biocombustíveis, que juntamente com o Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas (LADETEL) teria um importante papel de formulação e implementação do Probiodiesel (SACHS, 2004).

Nesta ocasião, o desenho da política abarcava somente o desenvolvimento das cadeias de soja e cana de açúcar, sendo as metas do programa para o primeiro ano resumidas em obter a viabilidade e competitividade técnica, socioambiental e econômica do biodiesel de éster etílico (composto de etanol e soja) até 2003.

É relevante destacar que o mercado de biodiesel representava um mercado alternativo para a cadeia da soja, visto que constituía uma oportunidade de ampliar a produção e a exportação do farelo, simultaneamente com a possibilidade de se ter um novo mercado, mais valorizado para o óleo de soja.

Segundo Flexor e Kato (2009), o foco da produção de biodiesel a partir da cadeia da soja dava-se devido à forte influência da ABIOVE que desejava constituir um novo mercado para o óleo de soja. Em 2001, a associação já havia apresentado uma proposta ao governo e iniciado conversações com o MME, com a ANP e na área econômica argumentando que o biodiesel poderia simultaneamente reduzir a dependência do Brasil quanto às importações de diesel refinado e gerar crescimento econômico.

Também a Petrobras, nesta ocasião, vinha desenvolvendo fontes de energia renovável em parceria com a COPPE/UFRJ e via no biodiesel uma possibilidade de reduzir as importações de óleo diesel.

Comprovada então a viabilidade requerida na primeira fase do programa, partiu-se para uma segunda fase, que se prolongaria até 2005, na qual seriam incluídas outras rotas tecnológicas e outras oleaginosas.

Nesse contexto, o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso – no qual os atores, em épocas próximas às eleições, buscaram barganhar e encaminhar propostas que atendessem aos interesses específicos de seus representantes – mostrou-se também favorável aos interesses das lideranças dos estados sojíferos que tentaram se beneficiar da situação política para influenciar a agenda governamental (FLEXOR e KATO, 2009).

²⁴ Instituto Nacional de Tecnologia (INT), Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LACTEC), Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), Centro de Pesquisas Petrobras (CENPES), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Ceará (UFCE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto Militar de Engenharia (IME), Centro Técnico Aeroespacial (CTA), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS), as empresas BOSCH, PETROBRAS e DELPHI, Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM), Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná (ALCOPAR), União da Indústria de Cana de Açúcar (ÚNICA), Agencia Nacional do Petróleo (ANP), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Getúlio Vargas (FGV).

É nesse sentido, que Sachs (2004, p. 34) critica o aspecto técnico do Probiodiesel, que privilegiava a produtividade e os custos, alertando que caso não houvesse uma avaliação mais ampla, que levasse em conta, aspectos sociais e ambientais, além de considerações de estratégias de desenvolvimento regional, o país correria o risco de que o biodiesel viesse a ser mais um fator de expansão da soja. Dessa forma, perder-se-ia a oportunidade de promover um número maior de empregos pela escolha de plantas que proporcionassem a maior oferta de ocupação e que se enquadrasssem melhor em sistemas policulturais da agricultura familiar.

No entanto, a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência no final do ano de 2002 determinou a reformulação completa do Probiodiesel, sendo incluídas, juntamente à questão energética e à eficiência, as metas de inclusão social, que desde o início representavam um dos pilares de legitimidade do novo governo (FLEXOR, 2011).

1.4.2. O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)

Com objetivo de reformular o programa de biodiesel, em 2003, é formado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)²⁵ que tinha por finalidade realizar estudos acerca da utilização do biodiesel e propor ações necessárias para sua viabilização. A gestão da política é transferida do MCT para a Casa Civil, o que, segundo Flexor (2011), refletia as mudanças de preocupações em torno de um novo combustível e maior peso dado agora a este tipo de política na agenda pública brasileira.

Após envolver um grande número de atores, contando com universidades, produtores de biodiesel experimental, movimentos sociais, sindicatos e indústria automotiva na realização de um ciclo de audiências, o GTI publicou o “Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Apresentar Estudos sobre a Viabilidade de Utilização de Óleo Vegetal – Biodiesel com Fonte Alternativa de Energia”.

As recomendações contidas neste relatório reinseriram o tema na agenda de decisões do governo federal e nortearam as ações governamentais na institucionalização da política de biodiesel.

Entre as principais recomendações pode-se citar a incorporação de um novo combustível na matriz energética brasileira, contemplando uma estrutura de oferta diversificada, as distintas rotas de tecnologia industrial, a garantia de suprimento e qualidade do combustível ao consumidor, e que fosse, simultaneamente, associado a um instrumento de inclusão da agricultura familiar (CAMPOS e CARMÉLIO, 2009 *apud* FLEXOR, 2011).

Dessa forma, instituiu-se, em dezembro de 2003, a Comissão Executiva Interministerial, responsável por implantar as ações direcionadas para a produção e o uso de biodiesel como alternativa energética; e juntamente a esta, um Grupo Gestor, com o objetivo de executar as ações operacionais e administrativas estabelecidas pela comissão²⁶.

Inicialmente o Grupo Gestor buscou elaborar diretrizes para o programa por meio da avaliação de viabilidade da produção e uso de biodiesel da mamona e outras oleaginosas, o potencial mercado de diesel, as oportunidades para inserção do biodiesel e a logística de distribuição, o desempenho dos motores e a adição de biodiesel ao diesel, a localização dos Polos de Produção de Biodiesel e a estruturação de um modelo tributário que garantisse competitividade ao novo combustível.

²⁵ Artigos 1º e 4º do Decreto Presidencial de 02 de julho de 2003. O GTI contava, ao todo, com a participação de 11 ministérios, com destaque o MAPA, o MDA, o MME e o MMA.

²⁶ A Comissão Executiva Interministerial, por sua vez, encontrava-se vinculada ao MME, ao BNDES, a ANP, a Petrobras e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, conformando, assim, um complexo arranjo institucional, que, no entanto, limitava o número de atores (FLEXOR, 2011).

No segundo semestre de 2003, o governo já anunciava que em breve estaria autorizada a comercialização do biodiesel B2 (mistura de 2% de biodiesel ao diesel) nos postos de abastecimento do país.

Em um segundo momento, já com a viabilidade técnica confirmada, as ações passaram a se concentrar na instituição de instrumentos que viabilizassem também economicamente o biodiesel, uma vez que os custos de produção deste mostravam-se superiores ao do óleo extraído do petróleo.

Observa-se nesta etapa de institucionalização do programa uma grande pressão política, uma vez que a questão envolvia as dimensão distributiva e regulatória e que o escopo do programa deveria incluir o maior número de beneficiários possível. Houve participação intensa tanto de representantes da agricultura familiar, que buscavam garantir espaço na política, como de representantes da cadeia da soja, que buscavam reconquistar o espaço perdido, já que com a reestruturação do programa a soja deixou de ser a principal oleaginosa fomentada.

No final do ano de 2004, é lançado então o novo programa de fomento ao biodiesel brasileiro, denominado Política Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), cujas principais diretrizes eram: i) implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social; ii) garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e iii) produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas fortalecendo as potencialidades regionais para a produção de matéria prima (MDA, 2013)

1.4.3. Pontos convergentes nas políticas de promoção aos biocombustíveis: as experiências do Proálcool que influenciaram o PNPB

Uma vez elucidados os processos de formulação e implementação das principais políticas públicas de promoção aos biocombustíveis no Brasil que antecedem o PNPB, faz-se relevante destacar alguns pontos que serão observados ao longo do desenvolvimento deste trabalho como forma de situar a política atual de promoção ao biodiesel em relação às ações já promovidas.

Tais pontos ganham relevância à medida que os gestores que formularam o PNPB e os instrumentos de ação pública mobilizados para o mesmo se basearam nas experiências políticas e práticas de implementação para a elaboração do programa de biodiesel.

A seguir são enumerados alguns pontos de convergência entre as políticas de promoção ao álcool combustível e ao biodiesel que serão tratados detalhadamente nos próximos capítulos, a saber:

- i) A influência direta dos Presidentes da República na formulação das políticas: Geisel e Figueiredo durante o regime militar com intervenção direta sobre os processos de elaboração do programa e implementação do Proálcool e a determinação de inclusão da dimensão social no PNPB, creditada, principalmente, ao então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva;
- ii) A proposta de inserção de uma dimensão social no escopo das políticas de biocombustíveis, que não se concretizou no caso do Proálcool a partir da produção do álcool de mandioca por pequenos produtores, mas que se tornou o ponto central na construção do PNPB;
- iii) A participação de um mesmo grupo de instituições governamentais com grande peso político em ambos programas (Proálcool e PNPB), entre estas, o MME, o MCT, o Ministério da Agricultura e a Petrobras. Quanto a Petrobras destaca-se ainda seu papel como ator consultivo nas fases de elaboração das políticas e sua crescente importância durante o processo de implementação, principalmente no que diz respeito a distribuição dos biocombustíveis e a

- promoção da dimensão social dos programas. Como instituição não governamental, representante de interesses privados nos programas pode-se destacar a ANFAVEA;
- iv) A criação de Comissões Interministeriais permanentes para formulação e coordenação da política: Comissão Nacional do Álcool no Proálcool e, Grupo de Trabalho Interministerial e Comissão Executiva Interministerial no PNPB;
 - v) Motivos históricos e conjunturais que abarcam a estrutura de produção já existente daquelas que se tornaram as principais matérias primas utilizadas para a produção dos biocombustíveis: para a implementação do Proálcool contou-se com um parque industrial montado e robusto, inclusive de destilarias, da indústria sucroalcooleira, na qual inicialmente o açúcar constituía o principal produto. No PNPB, apesar das diretrizes de diversificação das oleaginosas a serem utilizadas para a produção de biodiesel, a soja, já produzida nacionalmente em grandes escala, constituiu-se como a principal matéria prima; e por fim,
 - vi) A utilização de instrumentos de ação pública semelhantes, guardadas as devidas dimensões temporais entre as políticas, como: a adição progressiva dos novos biocombustíveis aos combustíveis já em utilização; linhas de financiamento com condições especiais, juros reduzidos e maiores prazos de amortização; a adoção de parcerias público privadas; e incentivos para as indústrias instaladas nas regiões Norte e Nordeste.

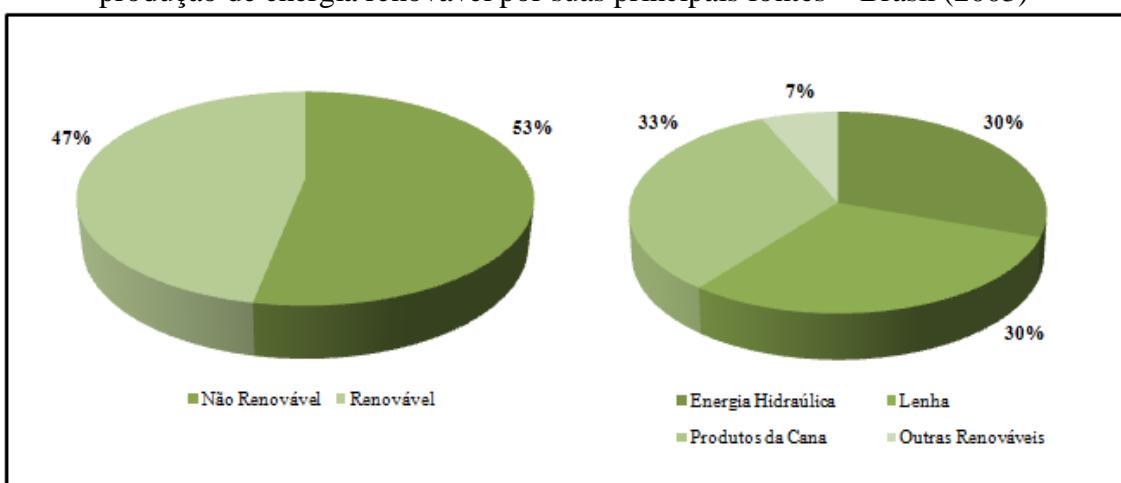
CAPÍTULO II. SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL: CONJUGANDO O PNPB E A AGRICULTURA FAMILIAR

Diferentemente do Proálcool, o PNPB não foi lançado em resposta a uma crise energética mundial. A relevância que os temas ambientais adquiriram ao longo das décadas de 1980 e 1990, com a criação de diversas instituições de pesquisa e preservação ambiental em nível mundial, fizeram com que os biocombustíveis estivessem sempre pautados nos centros de pesquisa e ações governamentais, ainda que estas se caracterizassem como pontuais.

No Brasil, a extinção do Probiodiesel, tido como marco do desenvolvimento tecnológico na cadeia de produção do biodiesel, e o surgimento de novas diretrizes de governo com a posse do Presidente Lula no ano de 2003, retomam a iniciativa de um programa de produção e comercialização de biodiesel, incluindo agora, além das metas tecnológicas e econômicas, metas ambientais e sociais de inclusão da agricultura familiar.

Conforme visto no Capítulo 1, a criação da política de biodiesel não se deu nas mesmas circunstâncias do Proálcool. Na década de 2000 o Brasil contava com uma diversificada matriz energética (Gráfico 4) com significativa produção, inclusive, de energia renovável. Dessa forma, a política de biodiesel teve como uma de suas principais diretrizes e também fator de legitimação a entrada da agricultura familiar na base desta cadeia de produção.

Gráfico 4. Produção de energia primária por fontes não renováveis e renováveis e divisão da produção de energia renovável por suas principais fontes – Brasil (2003)



Fonte: BEN (2003).

Interessa-nos neste ponto, entender como as ações referentes ao desenvolvimento da tecnologia do biodiesel brasileiro deixaram de se caracterizar como pontuais para se configurarem como uma política pública nacional de ambições maiores que o suprimento energético do país, com a inclusão sócio-produtiva da agricultura familiar nesta cadeia de produção.

O processo de formulação da política, seus atores, interesses e principalmente como se deu a definição do instrumento de ação pública voltado para a dimensão social do programa – o Selo Combustível Social – são pontos de relevância neste estudo, para que, posteriormente, possa-se entender como se deu o planejamento da implementação e como foram realizadas as adaptações necessárias ao bom funcionamento do programa, ou de maneira mais específica ao atendimento de determinados objetivos.

Uma vez instituído o GTI e estabelecidas as recomendações acerca das diretrizes do programa, formou-se posteriormente a Comissão Executiva Interministerial e o Grupo Gestor,

responsáveis pela formulação do desenho da política nacional de biodiesel e o estabelecimento dos instrumentos de ação, de atendimento ao mercado e ao plano social, recém incluso em uma política energética, que seriam alocados no escopo do PNPB.

É nesta fase de elaboração da política que se pode observar o jogo de poder de cada um dos atores envolvidos em defesa de seus interesses e as articulações formadas nas arenas decisórias criando vínculos até então inéditos na dimensão política e cultural observada na formulação das políticas públicas energéticas brasileiras.

Por meio do referencial de ciclo de políticas públicas, demonstrando as fases de criação do PNPB e pelo referencial teórico de instrumentos de ação pública, o presente capítulo aborda o processo de construção do escopo geral da política e de forma específica e mais aprofundada o processo de criação do Selo Combustível Social, instrumento utilizado para inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel.

O estudo das políticas públicas inclui na abordagem processual a organização das políticas em distintas etapas sequenciais. Apesar da dificuldade, muitas vezes encontrada, em separar o processo de criação das políticas públicas por etapas que nem sempre se apresentam de forma sequencial conforme sugere a teoria, a utilização deste referencial faz-se relevante para o entendimento da inclusão da agricultura familiar no processo de criação do PNPB.

Segundo Frey (2000), a maioria dos estudos considera cinco etapas para as políticas públicas: i) identificação do problema, ii) construção da agenda, iii) elaboração do programa, iv) implementação e v) avaliação da política; sendo esta uma sequência de elementos políticos administrativos que podem ser investigados separadamente.

A criação de políticas parte inicialmente da percepção e identificação de um problema na sociedade e da necessidade de se instituir medidas para contê-lo. Além disso, é fundamental que a possível solução ofereça as condições para ser traduzida na linguagem da ação pública, caso contrário, inviabiliza a admissão de estratégias nesse sentido (FLEXOR e LEITE, 2007).

A construção de uma agenda que motive o debate público acerca do problema identificado na primeira etapa requer a presença de autoridades políticas legítimas que busquem, juntamente com os demais setores, a formulação de uma possível solução ao problema por meio da criação de programas específicos, sendo comum a ocorrência de conflitos dentro dessas arenas, já que consiste em um processo de tomada de decisão para o estabelecimento de uma alternativa ao problema encontrado (FLEXOR e LEITE, 2007).

A terceira etapa se dá por meio da realização de estudos técnicos e avaliação preliminar de custos/benefícios estipulando metas e resultados, os quais são posteriormente acoplados nas propostas de implementação da política.

Após a formulação das estratégias de ações se dá o processo de implementação da política pública, onde as propostas à solução do problema acabam por se acomodar na realidade, ajustando-se ao campo de aplicação. Silva e Melo (2004) agregam a esta etapa um novo elemento que vai além da execução das formulações iniciais da política, pois, nesse momento ocorrem constantes reconfigurações a partir dos seus próprios resultados empíricos mais imediatos, ou seja, não é somente um processo de colocar em prática as deliberações prévias, mas também de reordenar-se a partir dos contextos encontrados.

Por fim, a quinta e última etapa do processo, a avaliação, consiste em apreciar os efeitos da ação do governo, comprovando os impactos efetivos do programa e os resultados não alcançados. Segundo Cavalcanti (2007), a avaliação tem um papel fundamental na realimentação das políticas, embora exista um *feedback* em todas as fases dos programas.

O reconhecimento das limitações deste referencial se dá principalmente na possível desordem de algumas etapas e na dificuldade de delimitar alguns momentos específicos. Entretanto esses fatores não invalidam a função principal deste mecanismo que consiste em

diferenciar e reconhecer a presença de distintas ações e processos ao longo das políticas públicas.

Neste ponto de limitação, observa-se na política de biodiesel brasileira, a não identificação de um problema enquanto crise econômica ou energética, como no caso do Proálcool; mas sim a conjunção de diversos fatores, já apontados no Capítulo 1 para a promoção da política, como a emergência dos temas ambientais e do conceito de produção sustentável e as tentativas, ainda que pontuais, de promoção do biodiesel por meio de seu desenvolvimento tecnológico (Pro-Óleo, OVEG, Probiodiesel).

Somados a estes fatores, encontra-se ainda o fator político com a posse de um governo de esquerda no ano de 2003, com a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, que imprime novas diretrizes às ações governamentais fundamentadas principalmente na erradicação da pobreza e no combate às desigualdades sociais e econômicas do País.

Assim sendo, o presente capítulo aborda principalmente as fases de construção da agenda e da elaboração do programa, com destaque para a segunda na qual se pretende responder aos objetivos referentes ao processo de escolha dos mecanismos (criação) do Selo Combustível Social, e como se deu o processo de escolha do instrumento de ação pública a ser implementado na fase posterior da política no que tange ao atendimento dos objetivos de inclusão da agricultura familiar.

2.1. Primeiras diretrizes: o jogo de interesses e a definição dos objetivos da política de biodiesel

2.1.1. O Presidente Lula e as novas diretrizes de governo

Antes do lançamento do PNPB, em 2004, pelo Governo Lula, as ações implementadas pelo Estado no que diz respeito ao biodiesel possuíam caráter pontual e objetivavam o desenvolvimento tecnológico do combustível.

A fundamentação de alguns dos princípios sociais relevantes no PNPB pode ter sua origem relacionada a ações promovidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 1990, no período do Governo Paralelo²⁷, quando Lula percorreu 359 cidades de 26 estados nas Caravanas da Cidadania buscando se aproximar da realidade brasileira e construir propostas de políticas voltadas para os interesses da agricultura familiar. Posteriormente, em 2001, foram realizadas mais três novas caravanas que percorreram mais sete estados e 47 cidades.

O desenho institucional de uma política que conformasse um mercado para o biodiesel tem origem nas discussões promovidas pelo Instituto da Cidadania (estruturado a partir do Governo Paralelo), coordenado por Luiz Pinguelli Rosa, que no período de 2001-2002 realizou debates com especialistas sobre a área energética. Essas discussões tiveram como produto final o documento “Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro”, que mais tarde serviria como base do programa energético nacional e para a área de energia do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, intitulado “Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social” (PT, Programa de Governo, 2002). Ambos atribuíam à área de energia, incluindo fontes de energias alternativas (eólica, solar e biomassa), a possibilidade de gerar novas dinâmicas setoriais.

Em uma perspectiva mais ampla o plano propunha ainda a implantação de um modelo de desenvolvimento que incluísse setores historicamente marginalizados e sem voz.

²⁷ A experiência do Governo Paralelo constitui-se após a derrota de Lula em 1989 para Fernando Collor de Melo. Sob liderança do primeiro, no período de 1990 a 1992, estruturou-se o Instituto da Cidadania com o objetivo de apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava criticamente o governo de Collor (INSTITUTO LULA, 2013).

Destacava o desenvolvimento regional; e a importância da agricultura familiar demonstrando intenção de estimular o seu crescimento por meio do apoio à comercialização e à agroindustrialização.

Destaca-se neste ponto, que as ações da Presidência quanto ao setor de biocombustíveis não se reduziriam a criação de uma política nacional. O Governo Federal, sob a coordenação do Ministério de Relações Exteriores (MRE) preocupou-se em criar um mercado internacional para os biocombustíveis por meio da assinatura de acordos de cooperação, entre os quais, pode-se citar o ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha sobre ações para disseminação de fontes renováveis de energia em áreas rurais do Norte e Nordeste do Brasil em 2005 – ano de lançamento do PNPB.

As questões relacionadas com o desenvolvimento territorial e com a inclusão da agricultura familiar na cadeia deve-se a atuação de Lula, que se incumbiu por realizar e coordenar as conexões políticas necessárias para o desenho de uma política pública que abarcasse tal dimensão social.

Para tanto, conformando as ações que atenderiam tais interesses, o Presidente Lula instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) por meio do Decreto Presidencial de 02 de Julho de 2003, que contava com a participação de 11 Ministérios com diferentes pesos políticos e operacionais sob a coordenação da Casa Civil, que posteriormente avançaria na elaboração dessa proposta.

A participação ativa do Presidente Lula na montagem das diretrizes propostas na política e posteriormente na elaboração da mesma faz-se relevante à medida que as ideias e os discursos políticos considerados legítimos em um determinado momento têm o poder de constranger os demais atores políticos na determinação de mudanças nos paradigmas das políticas públicas (HALL, 1992 e 1993).

Segundo Kato (2012, p. 161) as principais ressalvas de Lula com relação ao PNPB eram:

- i) O programa deveria contemplar objetivos econômicos, sociais e ambientais;
- ii) Deveria se inscrever em uma forma inovadora de políticas públicas para o Semiárido, que desenvolvesse, além de ações de combate a seca, oportunidades econômicas para os atores residentes na região;
- iii) Seus instrumentos deveriam contemplar os interesses de um público variado, incluindo os atores que já possuíam condições de produzir e aqueles que ainda não a possuíam; e,
- iv) O programa deveria se inserir em um formato de política pública para o campo voltado para agricultura familiar e sua inserção no mercado, se afastando do modelo e dos instrumentos tradicionais de política agrária.

2.1.2. Grupo de Trabalho Interministerial

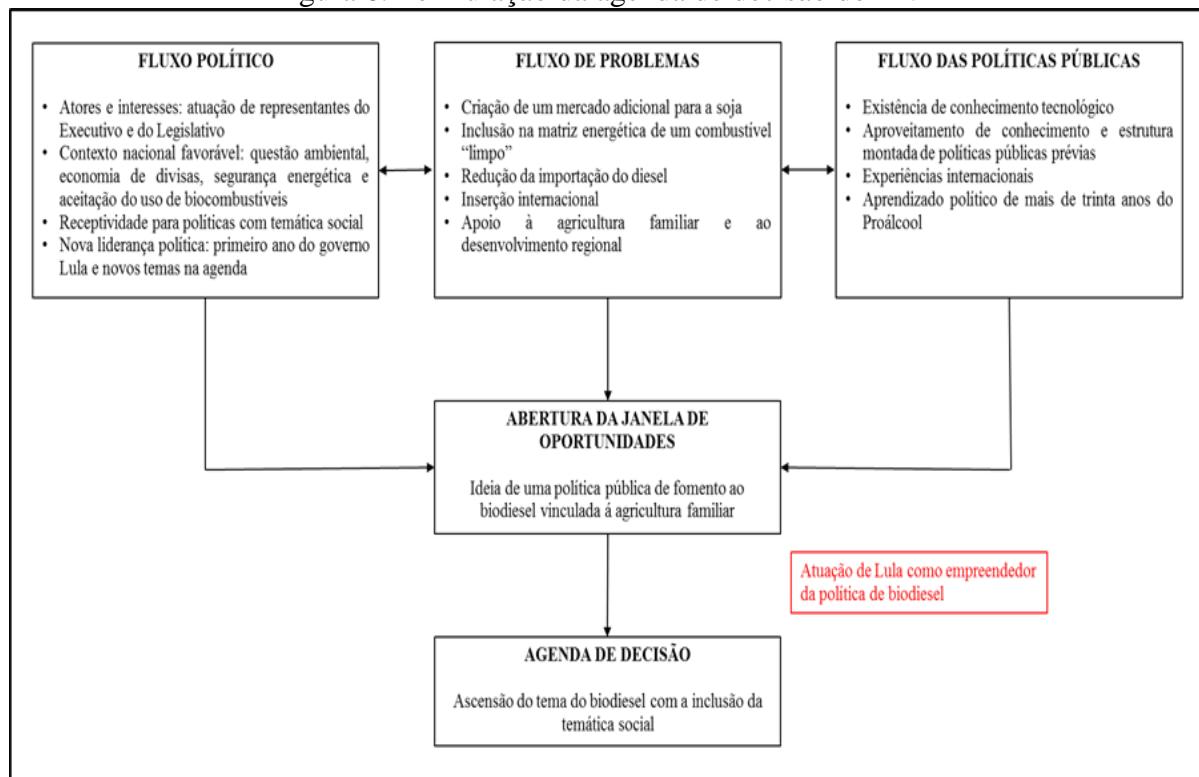
A formação do GTI pelo Decreto Presidencial constituiu precisamente a fase de construção da agenda política (Figura 6) na qual o tema do biodiesel e as determinações prévias da Presidência da República deveriam ser incluídas.

Coordenados pela Casa Civil, compunham o grupo de trabalho os seguintes ministérios²⁸: Ministério das Cidades (MCidades); Ministério dos Transportes (MT);

²⁸ Casa Civil – Rodrigo Augusto Rodrigues; Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento – Ângelo Bressan Filho; Ministério da Ciência e Tecnologia – Francelino Lamy de Miranda Grando; Ministério da Fazenda – Carlos Roberto Fonseca; Ministério da Integração Nacional – Jefferson Chaves Boechat; Ministério das Cidades – Antônio Maurício Ferreira Neto; Ministério de Minas e Energia – Maria das Graças Silva Foster; Ministério do Desenvolvimento Agrário – Arnoldo Anacleto de Campos; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Ministério do Meio Ambiente – Ruy de

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); e Ministério da Fazenda (MF) (BRASIL, 2003).

Figura 6. Formulação da agenda de decisão do PNPB



Fonte: Adaptado, PEDROTI (2011).

O período relativo a seis meses de trabalho de um grupo formado por 11 ministérios (autoridades legítimas) em reuniões ainda com outros atores interessados na determinação dos objetivos a serem propostos no programa constituiu uma intensa arena de tomada de decisões que fariam parte do escopo do programa na fase subsequente de elaboração da política.

Com a formação do GTI²⁹, a temática do biodiesel entrou oficialmente na agenda de decisões do governo. O GTI tinha por objetivo realizar estudos de viabilidade da utilização do biodiesel como fonte energética e de indicar as ações necessárias para a instituição de uma política pública de incentivo a produção.

Góes Leite de Barros; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Marcos Reginaldo Panariello; Ministério dos Transportes – Fabrício Saad Batista da Silva.

²⁹ Quanto a data de instituição do GTI observa-se duas ressalvas. A primeira diz respeito a data de posse do Presidente Lula e ao lançamento, com apenas seis meses de governo, de um decreto que visa o início da elaboração da política de biodiesel. A segunda ressalva diz respeito a definição de biodiesel pela ANP por meio da Portaria nº 255 publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 16 de setembro de 2003, durante a execução dos trabalhos do GTI, que considera: i) que o biodiesel é um combustível renovável produzido a partir de óleos de origem vegetal ou animal e álcool, a ser utilizado em mesclas com óleo diesel; ii) as diversas instituições e empresas brasileiras que desenvolvem pesquisas sobre biodiesel; iii) a necessidade de estabelecer futuramente as normas e especificações para comercialização do biodiesel, visando proteger os consumidores e o meio ambiente; iv) a necessidade de evitar conflitos entre os agentes que produzem e fornecem o combustível e fabricantes de equipamentos que o utilizam (ANP, 2003).

No prazo de 90 dias o relatório final com os resultados das discussões e recomendações acerca da viabilidade do uso do biodiesel como fonte alternativa de energia deveria ser apresentado à Câmara de Políticas de Infraestrutura do Conselho do Governo.

Na primeira reunião, realizada em 08 de agosto de 2003, são definidos para os membros participantes os objetivos sínteses, acima citados, e lida a carta enviada pelo então Ministro José Dirceu, chefe da Casa Civil, que continha as recomendações das diretrizes que o programa de biodiesel deveria contemplar, conforme descreve um participante do GTI no trecho abaixo.

“(...) relatada essa carta, que dizia o seguinte: ‘olha, a encomenda é o programa de biodiesel com agricultura familiar’. Então a encomenda não é produzir um programa de biodiesel só para os produtores de soja do Brasil e tal, isso não interessa, o Brasil tem petróleo, tem etanol, nós não estamos desesperados atrás de combustível como foi o Proálcool (...)” (Entrevista 1).

O trabalho do GTI seguiu, assim, duas frentes simultâneas e complementares realizadas na Casa Civil da Presidência da República com a presença de representantes dos órgãos integrantes do GTI e de atores convidados.

Na primeira realizou-se um ciclo de audiências com representantes de entidades públicas e privadas que desenvolviam pesquisas, testes e produção de biodiesel, sendo estes: representantes dos produtores rurais, das indústrias automotivas, de óleos vegetais e sucroalcooleira, da ANP e da Petrobras.

De forma paralela ao ciclo de audiências desenvolveram-se reuniões e estudos acerca de aspectos específicos do biodiesel, para as quais foram estabelecidos quatro subgrupos de trabalho, conforme demonstra o Quadro 6. Para direcionar os estudos a serem realizados, a Casa Civil elaborou ainda uma série de questões chaves³⁰ (ANEXO II), que deveriam ser respondidas no relatório final do Grupo.

Quadro 6. Subgrupos de trabalho organizados durante a realização dos estudos do GTI

Assunto	Órgão Coordenador	Participantes
Capacidade de produção agrícola de oleaginosas	MAPA	MDA, MI e MMA
Aspectos tecnológicos	MCT	MME, MAPA, MMA e MDIC
Emprego do biodiesel como combustível	MME	MCT, MT, MDIC, MCidades e MDA
Incentivos, financiamentos e repercussões econômicas para utilização do biodiesel	MDIC	MF, MP, MME, MAPA, MCidades, MMA, MI e MCT

Fonte: BRASIL. CASA CIVIL, 2003.

É interessante observar que no referido momento de elaboração dos estudos para verificação da viabilidade da política de biodiesel, o MDA não assume função coordenadora de nenhum dos subgrupos de trabalho, estando presente em dois deles (capacidade de produção agrícola de oleaginosas e emprego do biodiesel como combustível). Entretanto, desde a primeira reunião do Grupo o Ministério ganha relevância no momento inicial de construção da política, quando a agricultura familiar é citada.

“Aí, o MDA ficou super empoderado desde a primeira reunião, porque, na época, o chefe da Casa Civil, que depois veio a ser a Dilma, a Dilma era Ministra de Minas e Energia, veio com essa encomenda muito clara, o Lula sempre reforçou, a Ministra Dilma que na época era Ministra de Minas e Energia também reforçou, e assim foi, com essa encomenda.

³⁰ Pedroti (2011) observa que a divisão dos grupos de questões não necessariamente equivalia a divisão dos subgrupos de trabalho.

Então tinha que criar um programa no Brasil, nesse período de seis meses, mas que não podia deixar de lado a agricultura familiar” (Entrevista 1).

Na segunda frente de trabalho foram colhidos depoimentos de parlamentares envolvidos com o assunto e de especialistas vinculados a entidades convidadas (BRASIL. CASA CIVIL, 2003).

O relatório elaborado pelo GTI aponta o descompasso brasileiro entre a capacidade de produção de biomassa e a utilização do biodiesel, apesar do combustível estar presente em agendas de pesquisas de importantes instituições (ANEXO III). Aponta ainda a possibilidade de produção de biodiesel a partir de diversas oleaginosas, entre estas, a soja, a mamona, o amendoim, o dendê, o babaçu; e a utilização de diferentes rotas tecnológicas.

Na área comercial o relatório destaca a experiência de mais de oito anos do Grupo Soyminas integrante do Grupo Biobrás, que possuía, no ano de 2003, unidades em operação nos municípios de Cássia (MG) – que recebeu visita de membros do GTI, Campinas (SP) e Chapadão do Céu (GO), com inauguração prevista de mais uma unidade em Rolândia (PR). A capacidade de produção destas unidades constituía cerca de 10 mil litros/dia. A comercialização do produto se dava como éster etílico, visto que o biodiesel somente foi homologado como combustível pela ANP no mês de setembro de 2003. Outra experiência registrada se refere a da ECOMAT, instalada no Mato Grosso por um grupo de produtores de soja e álcool, com capacidade de produção de 40 mil litros de biodiesel por dia.

O estudo resultou ainda na identificação de desafios³¹ e oportunidades detalhados no ANEXO IV deste trabalho e resumidos no Quadro 7, para implementação de um programa promotor da produção de biodiesel divulgados no relatório que continha adicionalmente recomendações de diretrizes para o programa.

Quadro 7. Desafios e oportunidades da utilização de biodiesel como fonte alternativa de energia no Brasil

Desafios	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Padrões de qualidade para o biodiesel • Formas de aproveitamentos dos subprodutos das oleaginosas • Possibilidade de tributação diferenciada • Logística da originação da matéria prima e da distribuição do biodiesel • Possibilidade de expansão da fronteira agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> • Enorme capacidade produtiva de biomassa no país • Experiências de pesquisa e produção de biodiesel • Possibilidade de redução da importação de óleo diesel • Ótima chance de se criar mecanismos de participação de agricultores familiares na cadeia produtiva de biodiesel

Fonte: MDA (2011).

Uma vez entendida a recomendação de se incluir a agricultura familiar na cadeia de biodiesel como uma “encomenda” do Presidente a ser cumprida e em contraste com a proposta inicial, apresentada pelo MAPA em data anterior ao governo, de elaborar uma política nacional de biodiesel que constituísse uma alternativa à cadeia de soja, os estudos conjuntos desenvolvidos pelo MDA, MAPA, MIN e MCidades foram direcionados neste sentido.

Observa-se claramente a preocupação com a geração de emprego e renda para agricultura familiar em comparação com o setor agrícola empresarial, conforme pode ser visto no trecho abaixo, retirado do Relatório.

³¹ “(...) os desafios aqui sumarizados devem ser encarados como indicadores de ações que devem ser implementadas ou fortalecidas, de forma articulada, conjunta, e sinérgica entre os setores públicos e privados, e não como obstáculos à definição de um programa de estímulo à produção e ao consumo do biodiesel no Brasil, diante das potencialidades que apresenta” (RELATÓRIO GTI, 2003, p. 07).

“Fazendo-se uma estimativa preliminar, (...), a participação de apenas 6% da agricultura familiar no mercado do biodiesel (B5) possibilitaria a geração de aproximadamente 1 milhão de empregos, dos quais 270 mil no campo e 810 mil na indústria, comércio e distribuição. *Apenas para efeito comparativo, se essa participação fosse integralmente apropriada pelo agronegócio da soja, seriam gerados, segundo os mesmos estudos, apenas cerca de 46 mil postos de trabalho, a um custo médio da ordem de R\$ 80 mil por emprego*” (BRASIL. CASA CIVIL, 2003, p. 09, grifo nosso).

O custo médio apontado pela geração de postos de emprego da agricultura familiar no relatório equivale a cerca de R\$ 4.900 por emprego. Além da renda que seria gerada em benefício da inclusão social da agricultura familiar, estima-se ainda a necessidade de investimento, a taxa de retorno e a quantidade de hectares necessários para produção de oleaginosas pela agricultura familiar *versus* a agricultura empresarial a fim de demonstrar as vantagens e benefícios da inclusão deste seguimento da cadeia de biodiesel.

O relatório conclui que tendo em vista a importância regional da agricultura familiar é inteiramente viável a participação deste setor no atendimento de parcela expressiva da demanda de biodiesel e que os maiores benefícios em termos de inclusão social dizem respeito à geração de emprego e renda de modo a favorecer populações e agentes econômicos mais carentes por meio de trajetórias apoiadas em bases produtivas sustentáveis (BRASIL. CASA CIVIL, 2003).

Uma vez verificado o desenvolvimento tecnológico da produção e uso de biodiesel no País e estabelecidos os desafios e oportunidades da formação do mercado para o novo combustível, as principais recomendações do relatório do GTI foram:

- 1) incorporar o biodiesel à agenda oficial do governo, sinalizando quais as opções políticas e socioeconômicas a serem adotadas de forma que levando em conta suas reais potencialidades sua produção e consumo possam equacionar importantes questões nacionais;
- 2) *adotar a inclusão social e o desenvolvimento regional como princípios básicos das ações de governo, com ações pautadas na descentralização e não exclusão de rotas tecnológicas, matérias primas, categorias de produtores e portes de indústria; necessidade de dar tratamento diferenciado para o Norte e o Nordeste;*
- 3) autorizar o uso de biodiesel – inicialmente B5 – em nível nacional sem que seja assumido caráter compulsivo, reservando a obrigatoriedade como último instrumento;
- 4) realizar testes complementares reconhecidos e certificados para uso do biodiesel em misturas e puro (B100);
- 5) estabelecer convênios de trocas de experiências com outros países, principalmente Alemanha, França, Estados Unidos e Argentina;
- 6) *inserir de forma sustentável a agricultura familiar na cadeia produtiva apoiando com financiamento, assistência técnica e organização produtiva, bem como incentivando a participação como partícipes em empreendimentos industriais, aumentando seus benefícios socioeconômicos;*
- 7) promover a realização de estudos sobre matérias primas, impacto no setor agrícola, o uso de óleo vegetal *in natura* na geração de eletricidade para comunidades isoladas, o processo produtivo com distintas oleaginosas e definir o modelo tributário a ser utilizado na comercialização do biodiesel;
- 8) estabelecer normas, regulamentos e padrões de qualidade para o biodiesel sem discriminar matérias primas ou rotas tecnológicas;
- 9) identificar, mapear, articular e fomentar as pesquisas sobre as rotas tecnológicas de produção e uso do biodiesel; e
- 10) implementar políticas públicas (financiamentos, assistência técnica, extensão rural, fomento à pesquisa, etc) para o aumento de eficiência na produção de biodiesel em

todos os elos da cadeia produtiva, construindo bases sólidas para a produção e evitando o uso de subsídios;

11) criar uma Comissão Interministerial Permanente para acompanhar a implementação do programa (BRASIL. CASA CIVIL, 2003, grifo nosso).

Ressalta-se nas recomendações finais a indicação pela adoção das parcerias público privadas nas ações a serem realizadas e a conclusão de que o biodiesel e a política pública a ser instituída para a promoção deste biocombustível funcionassem como um vetor de desenvolvimento para o Brasil já que, conforme explicitado no relatório, a promoção desta atividade envolvia aspectos sociais, estratégicos, econômicos e ambientais, como a geração de emprego e renda, a inclusão social, a redução das emissões de poluentes, a diminuição das disparidades regionais e a redução da dependência da importação de petróleo.

2.1.3. Os atores do PNPB: empoderamento e articulações do jogo de interesses

Após apresentação e aprovação do relatório, em dezembro do ano de 2003, o governo federal instituiu a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEI), coordenada pela Casa Civil, com a função de implementar as ações necessárias para instituição da política de biodiesel.

A composição da CEI contemplava, além da Casa Civil, os seguintes ministérios: Ministério da Fazenda (MF); Ministério dos Transportes (MT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); Ministério das Cidades (MCidades) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Juntamente à CEI foi instituído o Grupo Gestor, coordenado pelo MME, responsável pela gestão operacional e administrativa da política. Participaram deste a Casa Civil e entidades públicas como: o BNDES, a Petrobras, a ANP e a EMBRAPA, além dos Ministérios: MCT, MDA, MDIC, MPOG, MF, MMA, MIN, MAPA e MDS.

Inicia-se então a fase de formulação do PNPB, caracterizada pela escolha dos instrumentos a serem utilizados no desenho da política. Intensificam-se as disputas e as negociações em defesa dos interesses dos agentes envolvidos.

As determinações diretas do Presidente acerca da vertente social que o programa de biodiesel deveria conter e as recomendações estabelecidas no GTI remodelaram os interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração do desenho da política de biodiesel, fazendo-se necessária ampla capacidade de organização e articulação de interesses nos processos decisórios.

Notoriamente, observa-se que nos últimos anos a formulação das políticas públicas, em geral, vem envolvendo um número crescente de atores, governamentais ou não, que pesam suas estratégias no momento da elaboração dos programas e da escolha de seus instrumentos a fim de que a resultante do jogo de interesses seja definida a seu favor.

Segundo a dimensão organizacional do referencial de análise de políticas públicas, na fase de formulação, as negociações constituem fator essencial no jogo de poder entre os agentes (*policy makers*) e contribuem para o aprendizado político e gerencial das políticas públicas.

De uma perspectiva histórica, no Brasil, desde a formulação do Proálcool a elaboração das políticas públicas de biocombustíveis envolveu prioritariamente negociações entre os Ministérios de Minas e Energia e da Agricultura, pela escolha da matéria prima, e entre

governo e instituições do agronegócio, devido, sobretudo a interesses que se articulam entre abastecimento energético e a tecnologia a ser adotada.

No caso do PNPB há ainda mais atores envolvidos em função da inovação do tripé que envolve aspectos econômicos, sociais e ambientais como diretrizes de uma política energética. A heterogeneidade desses atores e dos grupos de interesses envolvidos aumenta o grau de conflito na formulação e implementação da política.

Dessa forma, faz-se necessária a identificação dos atores mais relevantes e suas principais estratégias e ações que influenciaram no delineamento da política de biodiesel brasileira.

2.1.3.1. Casa Civil: papel de destaque no ordenamento das ações

Instituída por meio de Decreto Presidencial para coordenar o GTI e posteriormente a CEI, responsável pelo desenho do programa, teve como objetivo ainda garantir a presença da dimensão social e a inclusão da agricultura familiar no programa. Ressalta-se neste ponto, o alinhamento desta com os objetivos determinados pelo Presidente Lula, como forma de garantir os objetivos no escopo da política³².

2.1.3.2. O Congresso Nacional e as coligações de interesse na elaboração e votação do PNPB

Na política de biodiesel o Congresso Nacional tem sua atuação marcada em dois distintos momentos. O primeiro, na introdução do tema na agenda de decisões do governo e na realização de audiências com algumas comissões, como a de Meio Ambiente, contribuindo, dessa forma para o desenho da política.

Neste âmbito, pode-se destacar ainda as contribuições de alguns deputados no debate promovido para a formulação do PNPB (Kato, 2012): a Deputada Federal Mariângela Duarte juntamente com o Deputado Federal Ariosto Holanda (deputado pelo PSDB na época) promoveram, em maio de 2003, uma audiência na Câmara dos Deputados com o objetivo de debater a proposta da política de biodiesel e seus impactos para agricultura familiar. Na época Mariângela Duarte era deputada do PT e suplente de José Dirceu, assumindo sua função quando o mesmo foi para Casa Civil. Além destes, pode-se citar também a participação de Rubens Otoni (PT), que defendia que o programa fosse desenvolvido de modo a contemplar a diversidade de oleaginosas.

No segundo momento, uma vez desenhada a proposta, o Legislativo teve o papel de votar as leis que regulamentaram a nova política. Durante a votação percebe-se o interesse na definição dos instrumentos da política de biodiesel e a participação ativa da bancada ruralista, que atua na defesa dos interesses dos proprietários rurais e da bancada nordestina, que ganhou força ao longo do Governo Lula, com a execução de políticas de redistribuição de renda e de investimentos diretos realizados nos estados do Nordeste. Dentre as medidas votadas já na fase de implementação do PNPB, destaca-se o aumento da obrigatoriedade de adição de biodiesel ao diesel.

2.1.3.3. O MAPA, a proposta inicial e a cadeia de soja

Outro ator importante na construção da agenda política do biodiesel foi o MAPA que articulado com a Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG) reinseriu o tema na agenda

³² Tal posição é tomada pela autora com base na leitura da carta do então Ministro da Casa Civil José Dirceu, na reunião do GTI, conforme supracitado. Ver também Kato (2012, p. 278-9).

de decisão do governo. Por sua posição privilegiada, de representante dos interesses dos grandes produtores do agronegócio brasileiro, o MAPA se articula facilmente com os produtores de óleos vegetais. Os trabalhos do MAPA, desde 2001, abrangiam o Probiodiesel, que objetivava contribuir com a ampliação das fontes energéticas e criar um novo mercado para o óleo de soja. Com a entrada de Lula no governo, em 2002, o Probiodiesel foi interrompido e extinto.

Com a posse de Roberto Rodrigues – que anteriormente era presidente da ABAG – como Ministro do MAPA e a entrega realizada pessoalmente por este ao então Presidente Lula da proposta de uma política pública para o biodiesel, o tema retorna a agenda de decisões. O projeto apresentado pelo MAPA centrava-se em uma política pública que abrangia os setores agrícola e energético e tinha por pretensão criar um mercado de escoamento para o óleo de soja, subproduto do farelo, mas também incluía outros óleos vegetais.

Apesar de ter se aberto uma janela de oportunidades para inserção da proposta na agenda de decisões do governo com a posse do Presidente Lula, as determinações deste quanto às principais diretrizes da política – desenvolvimento social e regional – não atendiam plenamente aos interesses do Ministério e do setor do agronegócio brasileiro. Dessa forma, o Ministério constituiu, na fase de formulação do PNPB, a posição mais cética dentro do GTI em relação à inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, assumindo posições conflitivas, na maioria das vezes com o MDA.

Para o MAPA, bem como para os representantes dos produtores de óleos vegetais e da indústria de biodiesel, a inclusão da agricultura familiar ameaçava a sustentabilidade do programa devido a problemas técnicos que certamente se fariam presentes. No entanto, a inclusão desta no programa terminou por funcionar como um fator legitimador da nova política e institui mecanismos de proteção ao novo mercado. Assim, na visão do MAPA e perante a fragilidade da agricultura familiar, o mercado de biodiesel dependeria em grande parte do fornecimento de oleaginosas da agricultura empresarial, garantido uma ampla fatia do mercado aos setores do agronegócio (KATO, 2012).

2.1.3.4. O crescente poder do MDA

Conforme visto no Capítulo 1, a criação do MDA se deu por etapas, com sucessivas ampliações de seu escopo de atuação, sendo consolidado como Ministério do Desenvolvimento Agrário somente no ano de 2000.

Com a posse do Presidente Lula e a entrada de uma nova equipe no Ministério as políticas públicas implementadas pelo mesmo ganham uma nova dimensão, podendo-se observar não somente o aumento do número de programas, mas também a inovação quanto à visão aplicada na construção destes, por meio de uma maior ênfase dada ao acesso ao mercado pelos agricultores familiares, como uma forma de gerar valor e agregar renda. Como exemplo desta nova visão praticada pelos gestores públicos, pode-se citar a criação do PAA, lançado no ano de 2003, que visava garantir mercado à produção dos agricultores familiares.

Uma vez determinada a inclusão da agricultura familiar no desenho do programa, o MDA ganhou crescente importância na formulação da política à medida que se conectava às temáticas do biodiesel com inclusão social e desenvolvimento regional.

“Como o negócio tinha, estava em alta conta com o Lula, então tinha status muito forte, e aí essa coisa da agricultura familiar encomendada desde o princípio, deu um espaço pro MDA trabalhar. Então, o MDA teve um papel decisivo, empoderado num grupo que tinha vários Ministérios” (Entrevista 1).

Com a finalidade de garantir a participação da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, o órgão buscou a flexibilização de seus interesses com os da indústria de biodiesel e do setor do agronegócio de forma a possibilitar os diálogos e as negociações continuadas na CEI.

Tal flexibilização, entretanto, fragilizou sua posição juntamente aos movimentos sociais que formavam sua base de apoio, se refletindo nas fortes críticas realizadas pelos sindicatos e movimentos representantes da agricultura familiar no processo de formulação do PNPB, com exceção da CONTAG, conforme será visto adiante no posicionamento dos demais movimentos sociais.

2.1.3.5. MME e a política energética

Conforme apresentado no Capítulo 1, inicialmente o MME tinha por objetivo a delimitação das regiões atrativamente econômicas para a produção de biodiesel e a determinação da proporção de mistura de biodiesel ao diesel, além de providenciar as medidas necessárias para que o novo combustível tivesse garantia de qualidade e abastecimento.

Por ser o centro de poder com maior reconhecimento institucional em questões relacionadas aos recursos energéticos, o MME se destacou na política de biodiesel desde a sua formulação, com participação ativa no desenho do PNPB. Articulado com o Conselho Nacional de Política Energética³³ (CNPE), a ANP e a Petrobras, visando garantir o abastecimento do mercado e um robusto parque industrial, o Ministério atuou de forma intensa na resolução de conflitos entre o MDA e o MAPA. A necessidade de inclusão da agricultura familiar no programa, apesar da pequena escala de produção e a ausência de infraestrutura do setor, de responsabilidade do primeiro, consistia em fator essencial no desenho da política; e a garantia de matéria prima, suprida principalmente pela soja, com interesses representados no escopo de atuação do segundo.

No entanto, pela agricultura familiar estar centrada no núcleo da política de biodiesel, estabeleceu-se uma aliança temporária entre MME, Casa Civil e MDA, que juntos formaram a linha de frente de criação do programa. Tal aliança não garantia, entretanto, que os atores envolvidos tivessem uma estratégia única, exigindo-se, assim, flexibilização dos interesses de forma a permitir a negociação da política (KATO, 2012).

Outro Ministério com o qual o MME teve necessidade de estabelecer relações estreitas, devido às negociações para realização de testes na indústria automotiva, foi o MCT. Neste ponto, vale ressaltar a importância de um ator específico no escopo deste órgão, Sra. Maria das Graças Silva Foster, representante do MME no GTI que ocupava então o cargo de Secretária de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Por ter consolidado toda sua carreira na Petrobras, teve importante papel no fornecimento de informações acerca do mercado de combustíveis líquidos, principalmente no que tange a logística e no desenho do marco regulatório da política.

“O trabalho da Graça foi fazer todo o marco legal convergir, ter convergência, para que ele fosse coerente desde a especificação do biodiesel, como vai transportar o biodiesel, qual vai ser o mecanismo de compra e o Selo ser o módulo que encaixasse nisso, então, ela assim, foi fundamental porque deu todo o respaldo” (Entrevista 1).

Posteriormente, Graça Foster ainda se destacou quanto às ações que possibilitaram a entrada da Petrobras no setor, e a partir de 2012, como presidente da estatal (KATO, 2012).

³³ Órgão de Assessoramento do Presidente da República para formulação de política e diretrizes de energia.

Além da importância crucial do MME no desenho do programa, o Ministério diferencia-se por ser o Coordenador do Grupo Gestor da Comissão Executiva Interministerial; e por seu Ministro ser quem preside e coordena as ações do CNPE, sendo o órgão então o responsável, em última instância por determinar o ritmo de crescimento do PNPB.

2.1.3.6. MF e o poder de voto

Nesta primeira fase de formulação da política, o Ministério da Fazenda (MF) atuou de forma bastante pontual, agindo sobre as determinações fiscais e tributárias incidentes sobre os subsídios concedidos à política de biodiesel. Seu poder de voto se faz sentir de forma mais aguda na segunda fase, de implementação, quando são realizadas alterações nos instrumentos que abarcam o PNPB, conforme será visto no Capítulo 3.

2.1.3.7. MTC

Responsável por coordenar os projetos e estudos acerca da base tecnológica do mercado de biodiesel, tendo assim a sua participação reduzida em comparação ao Probiodiesel, extinto em 2002. No entanto, configura-se como o principal coordenador da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel, que desenvolve trabalhos nos seguintes temas: agricultura, armazenamento, caracterização e controle da qualidade, coprodutos e produção. Ressalta-se, neste ponto a inexistência de linhas específicas para agricultura familiar, sendo esta inclusa no tema agricultura.

2.1.3.8. ANP: foco na implementação do PNPB

Órgão regulador do programa por meio da elaboração de portarias, instruções normativas e resoluções para o mercado de biodiesel na fase de formulação e desenho da política. Entretanto é na fase de implementação que observa-se a forte presença da ANP neste mercado, uma vez que a agência é responsável pela realização dos leilões de compra de biodiesel, fazendo cumprir as regras estabelecidas; e pelo controle da qualidade do mesmo.

O mecanismo estabelecido pela ANP para os leilões de biodiesel visam beneficiar as empresas detentoras do Selo Combustível Social por meio da divisão destes em dois lotes distintos. O primeiro lote destina-se as empresas com Selo e seu volume equivale a 80% do total comercializado. O segundo lote destina-se a todas as empresas produtoras de biodiesel autorizadas pela Agência, com e sem Selo, comercializando o volume restante (20%).

2.1.3.9. Petrobras

No período de formulação da política de biodiesel, a Petrobras que se posicionou de forma favorável as diretrizes propostas, teve papel consultivo e se configurou como um importante ator provedor de informações qualificadas.

Durante o ciclo de audiências públicas promovido pelo GTI, a Petrobras destacou a convergência de seus objetivos com os da política de biodiesel a ser instaurada principalmente quanto ao desenvolvimento sustentável e a busca por novas fontes de energia renováveis.

No desenho inicial do PNPB, na fase de implementação da política, a Petrobras não se caracterizou como produtora, apesar de desenvolver pesquisas sobre o biodiesel, ficando responsável por comprar o biodiesel comercializado dos leilões de compra e venda da ANP e por revendê-lo, já misturado, às distribuidoras. Tal determinação, segundo Kato (2012), partiu diretamente dos atores da CEI, principalmente do MME (órgão que tutela as ações da

empresa) e da Casa Civil, que viam nas parcerias público privadas uma oportunidade para o PNPB.

No período posterior de implementação do programa, como será visto adiante (Capítulo 3), a Petrobras se configurou como um dos principais atores responsáveis pela inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel.

2.1.3.10. Entidades públicas de estudo e suas contribuições

A EMBRAPA tem se configurado como um importante ator desenvolvedor de tecnologia e inovações no setor agrícola, principalmente no desenvolvimento das oleaginosas. Tais pesquisas exercem influência direta sobre a inclusão dos agricultores familiares na cadeia de biodiesel, já que determinam a escala produtiva e a produtividade desses agricultores, fatores que definem o principal gargalo da cadeia, o setor agrícola.

Além da EMBRAPA, destaca-se também três relevantes estudos realizados por entidades públicas de pesquisa que foram ouvidas na formulação da política e que foram levados em consideração no momento do desenho dos mecanismos da mesma. O Centro Nacional de Referência em Biomassa (CENBIO) da Universidade de São Paulo destacou a necessidade de implantação de subsídios à política de biodiesel devido ao seu alto custo de produção. O Centro de Craqueamento Catalítico do Biodiesel da Universidade de Brasília expôs a possibilidade de produção de biodiesel em pequenas plantas que servissem como fonte de energia em localidades afastadas. E, a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), por meio do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais relatou sua experiência de produção de biodiesel a partir de óleos residuais e esgoto por meio da rota metflica, a mais difundida no mundo, que apresenta como vantagens menores custos e não necessita da realização de testes para adaptações.

2.1.3.11. Governos Estaduais e Municipais

Ainda no âmbito dos atores governamentais, pode-se citar com participação nas discussões a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI), que já possuía um programa estadual de biodiesel, e a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão. A primeira destacou a importância do estímulo à região Semiárida no desenho da política, enquanto a segunda ressaltou a importância da política como forma de dinamizar o consumo de outras oleaginosas, como o babaçu, por exemplo, por meio do desenvolvimento de tecnologias apropriadas, tendo como resultado relevante a geração de renda para pequenos agricultores.

2.1.3.12. A ABIOVE e a dependência da soja para o mercado de biodiesel

A Associação Brasileira de Óleos Vegetais (ABIOVE) criada em 1981 com a finalidade de representar as indústrias de óleos vegetais e seus interesses juntamente ao governo, inclusive no que tange à formulação de políticas públicas que abarquem as atividades do setor, se configura como um importante ator na política de biodiesel desde a sua formulação.

Por contar com expressiva representatividade das empresas produtoras de óleos vegetais no Brasil, a associação foi consultada durante os trabalhos desenvolvidos pelo GTI e até os dias atuais segue exercendo pressão para que os benefícios concedidos aos agricultores familiares sejam estendidos a todas as classes de agricultores. Tal pressão se justifica, uma vez que para ABIOVE, a política de produção de biodiesel se constitui como uma

oportunidade de ampliação para o mercado de soja no Brasil, o que de fato ocorreu, conforme será visto no Capítulo 3.

2.1.3.13. As Instituições do Agronegócio e sua estreita relação com o MAPA

Articulada com o MAPA, conforme supracitado, a ABAG se caracteriza por estar envolvida na formulação da política de biodiesel desde a proposta inicial e elaboração do PNPB, quando Roberto Rodrigues, que ocupava o cargo de Presidente da Associação assume como Ministro do MAPA. Seu peso político é relativamente elevado quanto ao poder de influenciar decisões na política de biodiesel tendo em vista a dependência do programa na cadeia da soja e por agir conjuntamente a ABIOVE e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

A CNA, um dos órgãos representantes do setor agropecuário brasileiro mais tradicional e com elevado poder simbólico, constituiu o grupo de instituições consultadas pelo GTI na fase de formulação do PNPB. Esta considerava o biodiesel como uma possibilidade real para o adensamento do agronegócio brasileiro, com potencial de repercussões favoráveis sobre o emprego, a renda e meio ambiente (CASA CIVIL, 2003). Recomendava a soja como melhor alternativa para implementação do programa, apesar de não excluir a utilização de outras oleaginosas.

2.1.3.14. O setor automobilístico

Outro importante grupo consultado pelo GTI, a Associação Nacional de Veículos Automotores (ANFAVEA), se posicionou, muitas vezes de forma conflitante com os interesses dos demais atores da cadeia do biodiesel. Defendiam que o desenvolvimento de um novo combustível se tornava relevante à medida que reduzisse os preços dos combustíveis, melhorasse sua qualidade e que provocasse menor impacto ambiental.

Sua preocupação central – em acordo com outras associações e sindicatos, como a Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA) e o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS) – baseava-se na tomada de decisões por medidas que comprometessesem a durabilidade e a integridade da frota já existente, que causassem o aumento dos custos de manutenção, a necessidade de alterações nos motores e a limitação de seu uso. Dessa forma, propunham que para cada aumento da quota de mistura de biodiesel ao diesel fossem realizadas pesquisas e intercâmbios com outros países que já tivessem implementado o biodiesel.

Observa-se, assim, o peso que esses atores possuíam no momento da formulação da política, na determinação das especificações do novo combustível, levando em conta os modelos de motores produzidos no país, a fim de evitar uma possível rejeição do mercado consumidor e a incidência de maiores custos com a adaptação dos motores.

Nota-se que tais instituições representativas da indústria automobilística atuam juntamente ao governo federal na determinação de diretrizes de políticas públicas de biocombustíveis, com significativo peso político nas tomadas de decisão, desde a formulação do Proálcool, na década de 1970, conforme visto no Capítulo 1.

2.1.3.15. Indústria Sucroalcooleira: defesa da rota etílica

A União dos Produtores de Bioenergia (UDOP), apesar de se caracterizar por ter foco principal relacionado à produção de etanol, representa também produtores de açúcar, de bioeletricidade e de biodiesel.

Pela sua atuação no setor de etanol, a UDOP, juntamente com a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) e a ANFAVEA, defendia, durante os trabalhos do GTI, a rota etílica para produção de etanol, alegando que esta constituía uma alternativa promissora, uma vez que o etanol é proveniente de fontes renováveis (CASA CIVIL, 2003).

Inclui-se, neste grupo ainda, como ator consultivo, porém com menor poder de persuasão na formulação do desenho da política, o Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool do Estado do Paraná (SINDAÇÚCAR), que também defendia a rota etílica na produção do biodiesel, como forma de garantir os interesses do setor que representa.

2.1.3.16. FECOMBUSTÍVEIS e SINDICOM

A Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (FECOMBUSTÍVEIS) e o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM), assim como a ANFAVEA, adotaram desde o início uma posição moderada em relação aos percentuais de adição de biodiesel ao diesel.

2.1.3.17. As indústrias produtoras de biodiesel

Foram convidadas para as audiências também algumas empresas produtoras de biodiesel representadas pela Tecnologias Bioenergéticas (TECBIO), pela Soyminas Biodiesel (Biogás) e pela Enguia Power. Expedito Parente, primeiro brasileiro a patenteiar o biodiesel e no momento da consulta, presidente da TECBIO, destacou as vantagens de desenhar uma política que contemplasse a diversidade regional brasileira. A Soyminas relatou suas experiências com relação aos testes para uso de B100, que evidenciaram perfeito funcionamento dos motores, além de ressaltar o amadurecimento das rotas tecnológicas de produção de biodiesel (etílica e metílica). A Enguia Power, apresentou um projeto de “reforma agrária privada”, no qual haveria a promoção do assentamento de 30 mil famílias do Semiárido que produziriam mamona para a produção de 60 mil litros anuais de biodiesel. O projeto forneceria ainda aos agricultores familiares a terra e as condições de plantio, além de assegurar um salário mínimo às famílias por 120 meses, período para o agricultor receber o título da propriedade.

2.1.3.18. Sindicatos e movimentos sociais representantes dos interesses da agricultura familiar

Conforme visto no Capítulo 1, os movimentos sociais representantes dos interesses da agricultura familiar, que inicialmente lutavam por reforma agrária, a partir de meados da década de 1980 buscam também reconhecimento e políticas diferenciadas para o setor. Com a intensificação e o aumento da representatividade desses movimentos, na década de 1990 foram obtidos o reconhecimento e a definição oficial de “agricultura familiar”, sendo instituído no ano 2000 o Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela elaboração e operacionalização das políticas públicas voltadas para o setor. Desde então os movimentos sociais constituem a base de apoio do Ministério.

Em termos de defesa dos interesses da agricultura familiar, a heterogeneidade dos atores envolvidos na formulação do PNPB fez necessária a formação de algumas alianças de forma a flexibilizar os interesses das partes envolvidas e possibilitar as negociações na elaboração do desenho da política. Os sindicatos, federações e movimentos sociais que, no momento de formulação da política de biodiesel constituíam a base de apoio do MDA, se posicionaram de forma distinta nas negociações do desenho da política.

Desde a formulação até a implementação do PNPB, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) se apresentou como a única entidade representante da agricultura familiar que se posicionou de forma favorável e pró-ativa juntamente ao modelo proposto pelo MDA.

A instituição do PNPB representava para a CONTAG uma oportunidade de inclusão dos agricultores familiares na cadeia de biodiesel – principalmente do Semiárido, por ser um mercado garantido – não apenas como fornecedores de matéria prima, mas também nos processos de esmagamento e produção de biodiesel, ainda que estas atividades se dessem em menor escala³⁴. Apesar de sua proposta mais abrangente, a CONTAG assumiu uma posição bastante flexível no momento da formulação da política, aceitando apenas o fornecimento da matéria prima pelo setor e se configurando como um dos principais atores na política até os dias atuais.

“Porque na época, no começo, a FETRAF não quis, o MST não deu bola por um bom tempo. Depois o MPA veio, foi eu acho, o segundo movimento, depois a FETRAF veio, depois acabou todo mundo participando do programa, no começo quem foi o fiador foi a CONTAG. Como a CONTAG tinha toda uma experiência de negociação nas cadeias, nos assalariados (...) eles entenderam que era uma oportunidade pra eles também de ter mais um espaço de participação, de negociação, abraçaram a causa, e aí junto com eles a gente foi pro Nordeste, foi pro Sul, foi pra todo lugar com a rede CONTAG e o sistema sindical entrou como ator que pactua” (Entrevista 1).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) constituiu oposição à política desde o início de sua formulação, uma vez que defendia que a agricultura familiar deveria dominar toda a cadeia produtiva de biodiesel, não concedendo apoio ao desenho proposto pelo MDA.

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) se posicionava de forma favorável a introdução de cultivos energéticos em sistemas produtivos da agricultura familiar e reconhecia a relevância da política de biodiesel nesse sentido. Entretanto, criticava o modelo de inclusão proposto para agricultura familiar, que denominava de “agronegócio energético”, uma vez que considerava o mesmo como um forte componente concentrador de renda, terras e oportunidades, bem como responsável pelo aprofundamento das contradições entre a produção de alimentos e energia. Defendia, dessa forma, um modelo centrado na agricultura familiar, com afastamento do modelo produtivista, de maneira que fossem associadas as produções de alimentos e energia.

Pela posição adotada, inicialmente o movimento não se envolveu de forma aprofundada nas discussões promovidas pelo Governo Federal na fase de formulação da política, participando, entretanto, de sua implementação.

Uma vez descritas as posições adotadas pelos diferentes grupos de interesse que participaram da formulação da política de biodiesel brasileira, faz-se necessária uma maior imersão na teoria acerca dos instrumentos de ação pública a fim de aprofundar o estudo sobre o instrumento escolhido para o atendimento da dimensão social do PNPB, ou seja, o Selo Combustível Social, objeto central deste trabalho. Além das diversas definições aplicadas aos instrumentos de ação pública, os itens a seguir abordam ainda o processo de escolha, a

³⁴ Para tanto a CONTAG assumiu uma postura bastante proativa, podendo-se citar como exemplo de seus esforços a contratação de pesquisas de viabilidade da produção de biodiesel pela agricultura familiar com o Professor Moacir Chaves, docente da Universidade Federal de Viçosa (MG).

tipologia e a implementação dos mesmos, que serão discutidas ao longo deste capítulo e no capítulo seguinte.

Para tanto, optou-se por dividir a análise em três momentos distintos. Após a apresentação teórica, no primeiro momento será abordado o processo de escolha do instrumento e criação de seus mecanismos de funcionamento dentro do PNPB.

No capítulo seguinte (caracterizando o segundo momento) será exposta a estratégia de implementação do Selo tanto pelo MDA quanto pelas principais empresas responsáveis pela execução da dimensão social do programa: inicialmente, a Brasil Ecodiesel e após a falência desta, a Petrobras.

Destaca-se, nesses dois momentos – de escolha e implementação do Selo Combustível Social – a relevância dos depoimentos dos gestores do MDA, órgão responsável pela gestão do Selo, devido à influência de suas ações sobre as empresas que compõem as parcerias público privadas, impactando diretamente nas estratégias destas, e na política de biodiesel como um todo.

O terceiro momento de análise do instrumento, por fim, será realizado nas considerações finais, nas quais se encontra a caracterização do Selo segundo as tipologias de instrumento de ação pública.

2.2. Instrumentos de ação pública

O presente estudo tem foco na dimensão material (*policy*), pautada nos conteúdos concretos das políticas públicas, ou seja, na configuração dos problemas técnicos, nos instrumentos e na efetividade dos programas.

As abordagens acerca dos instrumentos de ação pública geralmente são apresentadas de maneira secundária e funcionalista. A abordagem das políticas públicas pelo ângulo dos instrumentos, os “desconstruindo” de certa forma, permite superar a visão funcionalista que visa, sobretudo, aos objetivos da política, inserindo na análise conceitos como valores, influências e o próprio jogo de interesses dos atores.

Dessa forma, os instrumentos são portadores de valores e são interpretados socialmente segundo o modo de regulação estabelecido. Lascoumes e Le Galès (2012) afirmam que mais do que uma expressão técnica os instrumentos revelam singularidades históricas estruturando as relações sociais segundo uma lógica própria, ou seja, os instrumentos não são neutros, sendo que suas consequências e efeitos podem até mesmo apresentar riscos à ação pública.

Pode-se observar, em geral, a adoção de uma pluralidade de instrumentos em um único programa de política pública. Quanto a este fator, Bemelmans-Videc et al. (1998), apontam a necessidade de coordenação e sinergia entre os instrumentos, fazendo com que o caráter mono-instrumental em uma política se mostre de forma excepcional.

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) definem, de uma forma geral, a instrumentação da ação pública como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”.

Tal definição leva em conta as razões pela escolha, o porquê da retenção de um determinado instrumento e sua repetida utilização independentemente do problema encontrado por alguns órgãos governamentais e os efeitos produzidos por sua escolha.

Com a finalidade de entender como se deu a criação do instrumento de ação pública para inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel – o Selo Combustível Social – julga-se necessária a apresentação das teorias mais relevantes acerca dos instrumentos de ação pública. Abordaremos neste tópico suas definições, o processo de escolha, as tipologias e a implementação dos instrumentos, para posteriormente explicitar qual a metodologia utilizada

pelos *policy makers* na escolha e elaboração das normas e regras de funcionamento do instrumento de ação pública.

De uma forma mais específica, Lascoumes e Le Galès (2012) afirmam que um instrumento de ação pública constitui um dispositivo técnico e social simultâneo que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações que é portador.

Essa definição aborda a trajetória de construção e utilização do instrumento tendo como base as redes sociais que se formam a partir dele em detrimento das características do próprio instrumento.

Define-se ainda instrumento governamental³⁵ como sendo um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Para Salamon (2002, p. 19), a ação é coletiva porque frequentemente abrange outras entidades além das do setor público. É estruturada porque o instrumento define a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar uns com os outros.

Outro enfoque mais abrangente, porém não conflitante, é estabelecido por autores como Powell e Di Maggio (1991), March e Olsen (1983) e Lascoumes e Le Galès (2007), que tratam os instrumentos governamentais como instituições.

Nessa abordagem, dotada de significado sociológico, o termo “instituição” é usado para significar um grupo de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e o comportamento dos atores e das organizações (POWELL e DI MAGGIO, 1991).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos enquanto tipos particulares de instituições estruturam as políticas públicas fornecendo um quadro estável de antecipações que reduzem as incertezas e conduzem a ação coletiva por meio da promoção de privilégios para alguns atores e constrangimentos para outros.

King (2007) caracteriza o instrumento governamental como sendo técnico e social, já que suas representações e significados têm por função organizar relações sociais específicas entre o Estado e os cidadãos.

Uma vez que qualquer política pública é composta de meios pelos quais o Estado age, Hood (1986) e Salamon (2002) identificam a necessidade de realizar-se, complementarmente à análise das políticas públicas como um todo, estudos acerca dos diferentes instrumentos implementados para sua realização. Conforme as definições supracitadas, o autor ressalta que os instrumentos de ação pública têm como finalidade influenciar o comportamento dos diferentes atores e alcançar os objetivos da política pública, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando aos cidadãos os bens e serviços adequados.

2.2.1. Processo de escolha do instrumento

Segundo Peters (2000), os instrumentos determinam parcialmente quais recursos serão usados por quais atores. Os instrumentos não são escolhas exclusivamente técnicas, estão dotados de valores e crenças (March e Olsen, 1983), que produzem efeitos específicos visando à estabilização das formas de ação coletiva através da previsibilidade do comportamento dos atores. Deste ponto de vista, a escolha do instrumento é um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados segundo suas lógicas inerentes (Peters, 2000). Assim, as instituições possibilitam a conformação de um contexto estável no qual as incertezas são reduzidas e a ação coletiva é estruturada (MARCH e OLSEN, 1983).

³⁵ Os autores referem-se aos instrumentos também como “ferramentas de governo para implementação de políticas públicas”.

Bressers e O'Toole (1998) também ressaltam que a seleção dos instrumentos não se dá exclusivamente por sua implementabilidade e efetividade. Diferentes campos de políticas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos” de instrumentos e os utilizam repetidas vezes, independentemente de sua contribuição para resolução do problema.

As visões de autores como Peters (2000), Hood (1986) e King (2007) remetem a uma dimensão política dos instrumentos, que os conecta diretamente ao processo de formulação das políticas, atribuindo maior relevância a escolha destes.

Segundo Salamon (2002), o processo decisório acerca de qual instrumento de ação pública será adotado para o desenvolvimento de um programa governamental específico é caracterizado por duas fases.

Na primeira fase, os instrumentos de ação pública disponíveis seriam avaliados segundo suas viabilidades de gerar:

- i) Efetividade: entendida como a capacidade de uma ação pública atingir o seu objetivo e consequentemente o sucesso do programa como um todo;
- ii) Eficiência: capacidade de obter um dado nível de benefício a um custo mínimo. Neste item, consideram-se os custos tanto para o Estado, quanto para os demais agentes participantes do programa;
- iii) Equidade: com dois distintos significados que se aplicam a tipos de políticas diferentes. O primeiro, entendido como a distribuição uniforme de custos e benefícios entre todos os alcançados pela ação pública, é comumente utilizado em programas de caráter distributivo. O segundo, significando a distribuição não uniforme, favorecendo os mais necessitados, é utilizado nas políticas redistributivas; e
- iv) Capacidade de realização: referente à maior ou menor dificuldade de utilização do instrumento analisado.

Por fim, se verificam ainda mais dois itens que dizem respeito à legitimidade, ou seja, a percepção para a sociedade da existência de uma relação entre o recolhimento dos impostos e os serviços recebidos do Estado; e a viabilidade da política, ligada ao apoio político recebido pelo programa.

Na segunda fase, o processo de escolha avaliaria os instrumentos por meio de quatro enfoques:

- i) Coercibilidade: mede o quanto a utilização de um determinado instrumento restringe ou impõe um comportamento a indivíduos ou grupos de indivíduos diante da opção de estimular ou desestimular esse comportamento. Quanto maior o grau de coerção do instrumento, maior a agressão às liberdades individuais e menor a legitimidade política;
- ii) Objetividade: diz respeito ao empenho da entidade governamental responsável pelo programa em sua execução propriamente dita;
- iii) Automaticidade: é a capacidade de o instrumento não exigir a criação de uma nova estrutura administrativa para sua operação; e
- iv) Visibilidade: é o grau de transparência dos recursos envolvidos com determinado instrumento de ação pública no processo político, em particular, no processo orçamentário (OLLAIK e MEDEROS, 2011, p. 1951-1953).

Outro ponto da discussão sobre os processos de decisão dos instrumentos de ação pública, refere-se a existência ou não de uma relação entre os instrumentos escolhidos, os problemas de implementação e o tema da política. Linders e Peters (1989) determinam quatro classificações sobre a forma de escolha dos instrumentos (Quadro 8):

Quadro 8. Classificação do tipo de político conforme a escolha do instrumento governamental a ser adotado

Tipo de político	Escolha do Instrumento
Instrumentalistas	Comprometidos com determinados instrumentos e os utilizam independentemente do tipo de problema que está sendo tratado, por uma opção mais ideológica do que técnica
Processualistas	Para os quais, o processo da política pública leva ao instrumento, qualquer que seja este, pois nesse ponto de vista há um processo dinâmico de adaptação, e os instrumentos são vistos como experiências, experimentações
Contingencialistas	Julgam a relação entre problema e instrumento geralmente com base na experiência ou compreensão intuitiva sobre ambos
Constitutivistas	Para os quais os problemas e instrumentos são construídos simultaneamente e interagem em um processo político

Fonte: Adaptado, LINDERS e PETERS (1989) *apud* OLLAIK e MEDEIROS (2011).

Para Salamon (2002), a ideia central da escolha dos instrumentos não diz respeito somente aos seus aspectos técnicos, atribuindo grande relevância aos aspectos políticos, uma vez que estes dão aos atores a vantagem de determinar como a política pública será implementada. A escolha do instrumento determina a forma (o desenho) dos programas públicos, sem, no entanto, deixar de considerar as escolhas operacionais que implicam significativamente na gestão governamental.

Lascoumes e Le Galès (2007) reafirmam que os instrumentos estruturam as políticas públicas por uma lógica própria. Nesse sentido, os instrumentos não são neutros, eles produzem efeitos específicos e se constituem em uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e as maneiras de exercer esse controle.

2.2.2. Tipologia dos instrumentos

Autores como Eliadis, Hill e Howlett (2005); Horn (1995); Howlett, Kim e Weaver (2006) tratam a questão das tipologias dos instrumentos sob a ótica do processo de escolha destes. Outro grupo de autores trata essa mesma questão a partir da implementação do instrumento. Apesar da grande variedade de sistemas classificatórios, as visões dos diferentes autores são complementares.

Woodside (1986) questiona o uso por diversos autores do quesito coerção na tipologia dos instrumentos, principalmente os instrumentos governamentais, uma vez que, apesar de englobar todos aqueles que têm como propósito a mudança do comportamento, não é abrangente o suficiente, deixando uma multiplicidade de instrumentos sem caracterização (OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Segundo Ollaik e Medeiros (2011, p. 1957) classificar os instrumentos conforme tipo de autoridade e de incentivo é escolha comum a todas as tipologias. Algumas tipologias possuem um viés mais sociológico ou mais técnico. As tipologias com viés sociológico tratam o instrumento como instituições e os classificam segundo sua capacidade; aprendizado (no sentido de tornar-se institucionalizado, ou seja, ser incorporado na lógica da organização; e simbologia (Schneider e Ingram, 1990). As tipologias com viés técnico ressaltam que a escolha dos instrumentos, como “técnicas” que estão a disposição dos governos com a finalidade de implementar os seus objetivos (Howlett, 1991), apresentam outras classificações, que incluem regulação, código de conduta e acordos negociados (JORDAN, WULZEL e ZITO, 2005).

Jordan et. al. (2005) especificam ainda os instrumentos conforme a clareza dos governos em divulgarem seus objetivos e as formas de atingi-los (Quadro 9).

Quadro 9. Tipologia dos instrumentos segundo a clareza de divulgação dos seus objetivos e as formas utilizadas para atingi-los pelo governo

Especificação dos objetivos e das formas de atingi-los	Especificação dos objetivos, mas não das formas de atingi-los	Não especificação dos objetivos, mas sim das formas de atingi-los	Não especificação dos objetivos nem das formas de atingi-los
Governo forte, com forte hierarquia, com o poder emanando do centro, com maior utilização de gestão direta, regulação econômica e incentivo fiscal	Tipos híbridos, com predominância de acordos voluntários, com alguma regulação, e utilização de alguns instrumentos de mercado	Tipos híbridos, com regulação baseada em tecnologia	Predominância de instrumentos de participação da sociedade e do mercado com algum acordo voluntário

Fonte: Adaptado, JORDAN et. al. (2005) *apud* OLLAIK e MEDEIROS (2011).

Encontra-se na literatura tipologias que variam desde quatro características (Hood, 1986), 14 características (Salamon, 2012) ou mesmo a classificação dos instrumentos em 63 diferentes tipos (Kirschen, 1975).

Hood (1986) utiliza como características: i) a nodalidade, entendida como a capacidade do governo de operar como um nódulo (um ponto focal); ii) a autoridade, ou seja, o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade governamental; iii) os recursos ou tesouros destinados a cada instrumento; e iv) a organização, que denota a capacidade de dirigir a ação (pela polícia ou pela burocacia)³⁶ (Quadro 10).

Quadro 10. Tipologia dos instrumentos governamentais de Hood (1986)

	Nodalidade	Autoridade	Recursos	Organização
Objetivo	Aconselhamento, capacitação, relatórios e registro	Regulação, licença e autorizações	Doações, empréstimos e prêmios	Administração direta, empresa pública e consultores
Procedimento	Provisão e entrega de informações	Conselhos consultivos e tratados	Criação e financiamento de grupos de interesse	Conferências, comissões de investigação e reformas administrativas

Fonte: HOOD (1986) *apud* OLLAIK e MEDEIROS (2011).

Outra classificação, também com quatro características e que engloba o grau de coerção do instrumento refere-se também a aspectos como o grau de direção, a visibilidade e a automaticidade (Hood, 2007; Lascoumes e Le Galès, 2007; Salamon, 2002). Coerção, conforme já colocado por Woodside (1986), analisa se o instrumento obriga um comportamento ou apenas sugere. O grau de direção aponta se o instrumento é utilizado via gestão direta ou indireta. A visibilidade seria o quanto a sociedade percebe o instrumento e por fim, a automaticidade diz respeito a necessidade de criação ou não de estruturas para a sua implementação (HOOD, 2007; LASCOUMES e LE GALÈS, 2007; SALAMON, 2002).

Peters (2000) soma ainda a essas quatro características, os recursos (intenso uso de capital ou de trabalho), a abrangência (universais ou contingenciais) e a punição, perfazendo sete categorias.

³⁶ Os autores Ollaik e Medeiros (2011, p. 1956) citam dois exemplos de aplicação desta tipologia. O primeiro caracterizado pela gestão indireta por meio de um convênio no qual uma organização privada administre um bem público, mostraria o uso de um instrumento com baixa nodalidade no governo central, baixa autoridade governamental além da legislação que define o instrumento, com utilização de recursos públicos e com a organização baseada no setor não governamental. Já na segunda aplicação, os autores demonstram que a utilização de um instrumento que enseje a gestão direta irá apresentar como características a alta nodalidade, alta autoridade, alto uso de recursos e o uso apenas da organização burocrática.

Lascoumes e Le Galès (2007) definem cinco tipos de instrumentos: legislativo ou regulatório; econômico e fiscal; com base em contratos de acordo ou incentivo; com base em informação e comunicação; e por padrões de boas práticas (de fato ou de *jure*).

Por fim, Salamon detalha ainda mais a tipologia dos instrumentos governamentais, classificando-os em 14 categorias, expressas no Quadro 11.

Quadro 11. Tipologia dos instrumentos governamentais de Salamon (2002)

	Descrição	Exemplo
Gestão direta	Fornecimento do bem ou prestação de serviço diretamente por parte de um servidor público por meio da burocacia	Polícia; previdência e assistência; educação em áreas rurais, pesquisa
Corporações governamentais	Desenvolvimento de atividades de natureza privada através de empresas de propriedade e controle estatais	Estatais atuantes em transportes, correios, comunicações, energia elétrica, seguros
Regulação econômica	Controle de preços e produção do mercado, eliminação de barreiras à entrada e prevenção de comportamento monopolístico através de legislações e decisões judiciais	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
Regulação social	Visando o bem estar social, define as atividades permitidas e proibidas, mediante regras que impõem sanções e oferecem incentivos a comportamentos	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra
Seguros governamentais	Utilizado para indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos	Indenização por desastres naturais ou quebra de instituições financeiras
Publicidade de utilidade pública	Tem por intenção alterar determinado comportamento individual, direcionando-o para a meta do programa governamental	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebida alcoólica
Impostos corretivos e taxas	Instrumento tributário para influenciar indivíduos a mudarem suas preferências para reduzir danos sociais	Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas
Contratação	Estabelecimento de acordo entre um órgão da administração pública e uma entidade privada (com ou sem fins lucrativos), com contrapartida financeira para fornecimento de bens ou serviços a órgão da administração pública ou para a entidade que o represente	Terceirização dos serviços de segurança, manutenção, limpeza, construção de obras públicas
Aquisição de serviço contratado	Contratação de uma entidade privada, por uma quantia determinada, para fornecer um serviço a um determinado grupo de pessoas ou “clientes”	Programas de ensino profissionalizante
Assistência financeira	Transferência de recursos de uma entidade governamental para uma organização pública ou privada sem fim lucrativos para estimular ou apoiar determinadas atividades ou serviços cuja competência é de quem recebe os recursos	Convênios, Bolsa Família, pontos de Cultura
Empréstimos e garantia de empréstimos	Empréstimo direto de recursos do tesouro ou garantia às entidades financeiras do pagamento da dívida contratada pelos tomadores dos empréstimos	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Renúncia fiscal	Visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos por adiantamento, redução ou isenção de obrigações tributárias	Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas)

Quadro 11. Continuação

Vales	Oferta de subsídio, dando poder de compra aos indivíduos para aquisição de bem ou serviço de sua preferência, dentro de um conjunto de opções que, geralmente, lhe é oferecido pelo setor público	Vale alimentação, vale transporte
Legislação de perdas e danos	Estabelece o direito de uma pessoa ou entidade procurar, no sistema judicial, compensação por um dano sofrido por negligência ou má conduta de outras pessoas ou entidades	Código de Defesa do Consumidor

Fonte: Adaptado, SALAMON (2002) *apud* OLLAIK e MEDEIROS (2011).

2.2.3. Implementação

Segundo Peters (2000), o instrumento adotado influencia em diferentes graus o processo de implementação das políticas públicas. É durante esta fase que se observa o descompasso entre a capacidade de planejar as políticas e a capacidade de fazê-las funcionar na prática com vistas a alcançar os resultados esperados³⁷ (Romano, 2009), podendo esta influência produzir um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores (PETERS, 2000).

Hogwood e Gunn (1984) enumeram uma série de precondições para que se dê a implementação perfeita de uma política pública, tais como circunstâncias externas que não impõem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária para os recursos necessários; a política a ser implementada deve estar baseada em uma teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nódulo interveniente (*intervening links*); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas em uma sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; e que os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (HOGWOOD e GUNN, 1984, p. 196-206). Ainda que houvesse tais condições, o ponto-chave de qualquer implementação é acima de tudo o comportamento humano (Hogwood e Gunn, 1984).

Como forma de solucionar as disparidades de objetivos, Peters (2000) propõe a investigação de como se dá a distribuição de poder e autonomia nos diversos instrumentos governamentais. Hood (1986) afirma que mesmo sem clareza sobre a influência, distribuição de poder e autonomia, os instrumentos governamentais são vistos por políticos e formuladores de políticas públicas como uma maneira de alcançar os resultados propostos.

2.3. O Selo Combustível Social

As primeiras determinações do Presidente Lula a respeito das diretrizes da política de biodiesel e as recomendações estabelecidas pelo Relatório do GTI, determinaram que no centro da política de biodiesel brasileira deveriam figurar a agricultura familiar e o desenvolvimento territorial, principalmente das regiões Norte e Nordeste. Tais determinações somadas à heterogeneidade dos atores estabeleceu uma arena decisória que exigiu interação entre atores que anteriormente não se relacionavam em termos de políticas públicas e alto nível de flexibilidade dos interesses nas negociações.

³⁷ Romano (2009, p. 85) destaca tal descompasso ao citar principalmente os estudos das políticas públicas referentes às análises setoriais, nas quais, além da diferença citada, o resultado das ações políticas torna-se imprevisível também devido à impossibilidade de previsão da reação dos atores.

O desenho da política de biodiesel, conforme visto acima, representou uma grande inovação tanto no âmbito das políticas energéticas brasileiras, como quanto aos instrumentos de ação pública direcionados para agricultura familiar, conforme será visto a seguir.

Uma vez aprovado o relatório elaborado pelo GTI e criada a CEI e o Grupo Gestor³⁸, o desafio para os gestores públicos envolvidos no processo de elaboração da política de biodiesel consistia na formulação do desenho do programa, que estabeleceria as regras e normas as quais os atores participantes da cadeia de produção do biodiesel deveriam cumprir.

O processo de desenho do PNPB se iniciou com formação da CEI e do Grupo Gestor em dezembro de 2003 e se prolongou durante o período de um ano, findando com o lançamento oficial do programa no ano de 2005.

Nesta fase de elaboração da política, assim como no GTI, adotou-se a metodologia de divisão dos Ministérios por aptidão aos temas da política em diferentes grupos de trabalho, com reuniões quinzenais na Casa Civil.

No que se refere à influência de Lula ressalta-se que no período de formulação da política os gestores públicos encarregados da construção da mesma realizavam reuniões e apresentações ao Presidente, como forma de informar ou deliberar fatores decisórios.

No âmbito dos trabalhos da CEI na formulação do PNPB nos interessa a formação do Grupo de Trabalho de Inclusão Social, responsável pela criação do instrumento de política pública destinado a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel no escopo do PNPB e a forma de interação entre este GT e os demais atores formuladores da política, visando a sinergia entre os instrumentos adotados.

Participaram do GT de Inclusão Social os Ministérios: de Desenvolvimento Agrário, Minas e Energia, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

No âmbito deste GT tomaram a frente dos trabalhos o MME, juntamente com o MDA, tendo grande apoio da Casa Civil.

“E a gente separou os 11 Ministérios por áreas de trabalho, área de trabalho do Selo ficou com o Ministério da Agricultura e conosco [MDA]. O MDS quis entrar, não entrou, depois quis entrar de novo, nunca entrou. E o Ministério da Agricultura ele foi pouco evidente no trabalho, então o MDA foi conquistando espaço, isso antes de ter qualquer conceito construído. O MDA se posicionou ocupando espaços, espaços que o Ministério da Agricultura não posicionou...” (Entrevista 2).

2.3.1. Atores-chaves: trajetória pessoal e sua importância na determinação do instrumento³⁹

A criação do instrumento de política pública para inclusão da agricultura familiar na política nacional de biodiesel, o Selo Combustível Social, se deu no âmbito do GT de Inclusão Social, no qual o MDA caracterizou-se como principal órgão formulador do instrumento.

³⁸ Ressalta-se que a nível decisório o Grupo Gestor mostrou-se ao longo do processo de criação da política de biodiesel mais deliberativo do que a Comissão Executiva.

³⁹ Faz-se necessário destacar, por meio deste item, a relevância dos gestores públicos do MDA quanto aos objetivos específicos deste trabalho. Primeiramente quanto aos gestores deste Ministério que participaram ativamente do processo de criação e elaboração do Selo Combustível Social; e no momento subsequente, os gestores que atuavam na Coordenação Geral de Biocombustíveis também no âmbito do MDA, órgão responsável pela implementação da dimensão social do PNPB e consequentemente, responsável pela gestão do Selo.

Do ponto de vista institucional do MDA, o então Ministro Miguel Rossetto, mantém a participação no GT de Inclusão Social do representante já indicado pelo mesmo para o GTI, Arnoldo Anacleto de Campos, que no âmbito do Ministério havia criado anteriormente uma Coordenação de Geração de Valor e Renda para agricultura familiar e que depois se tornou o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV), com a finalidade de expandir as ações do MDA para além da concessão de crédito para os produtores.

É relevante destacar ainda, no que se refere ao gestor do MDA, que o mesmo participou ativamente da construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado pelo governo federal em meados do ano de 2003. Além das ações do representante oficial do MDA no GT, cabe ainda destacar a atuação da equipe da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) na elaboração do Selo; e em especial, a participação da consultora de agroindústrias do MDA, Sra. Edna Carmélio, que posteriormente assumiria a Coordenação Geral de Biocombustíveis nos primeiros anos de implementação do PNPB.

Destaca-se ainda como ator chave na articulação do MDA com outros atores, principalmente outros Ministérios envolvidos na formulação da política de biodiesel, o então Ministro do MDA, Miguel Rossetto, com grande capacidade de negociação e criação de pontes de comunicação em arenas decisórias do PNPB.

Por ter sido, anteriormente, Vice-Governador do Estado do Rio Grande do Sul, tendo Dilma Rousseff como Secretária de Governo, Miguel Rossetto, se caracterizou no momento de formulação da política, importante chave de acesso a então Ministra de Minas e Energia, dando assim, um maior peso político às discussões promovidas pelo MDA na CEI.

2.3.2. Formulando o Selo Combustível Social: passo a passo da construção do instrumento

A escolha e elaboração do instrumento de ação pública seguiram etapas bem definidas, conforme será visto adiante. A participação de uma heterogeneidade de atores em distintas arenas decisórias se relacionando de forma constante propiciou a permuta de informações e o jogo de interesses. A superação dos paradigmas formados nestas arenas decisórias levou a sucessivas reinterpretações até a construção de um conceito sólido, que posteriormente estruturou o instrumento de ação pública.

“(...) do ponto de vista de construção [do instrumento] em si, do cerne da questão, a gente olhava muito o Nordeste, o perfil do agricultor familiar do Nordeste, nós, em momento algum olhamos o perfil do agricultor familiar do Sul. Nossa foco era o que era a encomenda do Lula, digamos assim. E assim a gente reconhece no agricultor do Nordeste *uma dificuldade muito grande de comercializar a* e presença muito forte de atravessadores e a *falta de assistência técnica*. Então era por ali que a coisa tinha que girar, foi dali que a gente fez essa construção. A relação tinha que ser direta entre indústria e agricultor, depois a gente abriu exceção para cooperativa habilitada, porque o MDA já estava começando a habilitar cooperativas, já começava uma política de crédito para cooperativas mais consistentes, então a gente via que ali era possível” (Entrevista 2, grifo nosso).

A partir das recomendações do relatório apresentado pelo GTI o desenho da política deveria contemplar, no que tange a agricultura familiar, os seguintes pontos: i) inclusão social e desenvolvimento regional, ii) tratamento diferenciado para o Norte e o Nordeste, e, iii) apoio por meio de financiamento, assistência técnica e organização da cadeia produtiva.

Uma vez instituída a equipe responsável pela criação do instrumento no âmbito da CEI, todo o trabalho, que teve a duração de um ano, sendo que os primeiros seis meses foram dedicados à realização de estudos e os demais seis meses posteriores dedicados à escolha e

construção do instrumento, se iniciou pela elaboração de um conceito, desenvolvido a partir de uma série de ações concretas que possibilitaram o conhecimento da cadeia produtiva de biodiesel.

Dentre as ações pode-se destacar a realização de diálogos com usineiros, sindicatos (principalmente a CUT, nesse período inicial), movimentos sociais e com pesquisadores da área; o estudo aprofundado da história do Proálcool, a fim de entender os erros e acertos da política e em que ponto se a deu a exclusão da produção de álcool utilizando-se como matéria prima a mandioca, produzida por pequenos agricultores (Capítulo 1); e, o estudo da cadeia de produção de combustíveis.

A partir do diálogo com os movimentos sociais, o GT trabalhou inicialmente a construção do conceito sobre a hipótese da agricultura familiar dominar a cadeia de produção desde o elo da cultura da matéria prima, até o esmagamento da oleaginosa e produção do biodiesel por meio de miniusinas. Entretanto, o estudo da história do Proálcool e da cadeia de produção de combustíveis, permitiu aos gestores públicos visualizar a inviabilidade da produção de biodiesel em miniusinas, tendo como principais justificativas: a necessidade de grande escala produtiva; a inexperiência da agricultura familiar no domínio de todo um processo de produção, principalmente a agricultura familiar do Semiárido; a falta de estrutura do MDA para organizar a base produtiva da agricultura familiar no domínio de toda cadeia de produção do biodiesel; as questões logísticas e de distribuição, entre outras.

Apesar da ampla gama de justificativas acerca da inviabilidade da produção de biodiesel pela agricultura familiar em miniusinas, essa questão constituiu um importante paradigma por longo período de formulação do instrumento, se configurando inclusive como fator de posicionamento dos movimentos sociais em relação à política de biodiesel.

Dentre os movimentos sociais e entidades representantes da agricultura familiar, defendiam tal posicionamento, a CONTAG, o MPA e o MST. Conforme visto anteriormente a CONTAG, vendo uma janela de oportunidades para ampliação de sua atuação flexibilizou seus interesses nas negociações da política, enquanto o MST constituiu forte oposição a entrada da agricultura familiar no desenho da política.

“No princípio eles [MST] diziam que não dava, depois eles queriam que a agricultura familiar fosse dona da indústria de biodiesel, aí daqui a pouco a gente começou a construir, o processo de construção foi muito rápido, assim, rápido digo muito intenso, muito intenso, aí o MST veio dizendo que estava rápido demais, que tinha que parar pra pensar. Nesse cenário a CONTAG apareceu e abraçou o programa” (Entrevista 2).

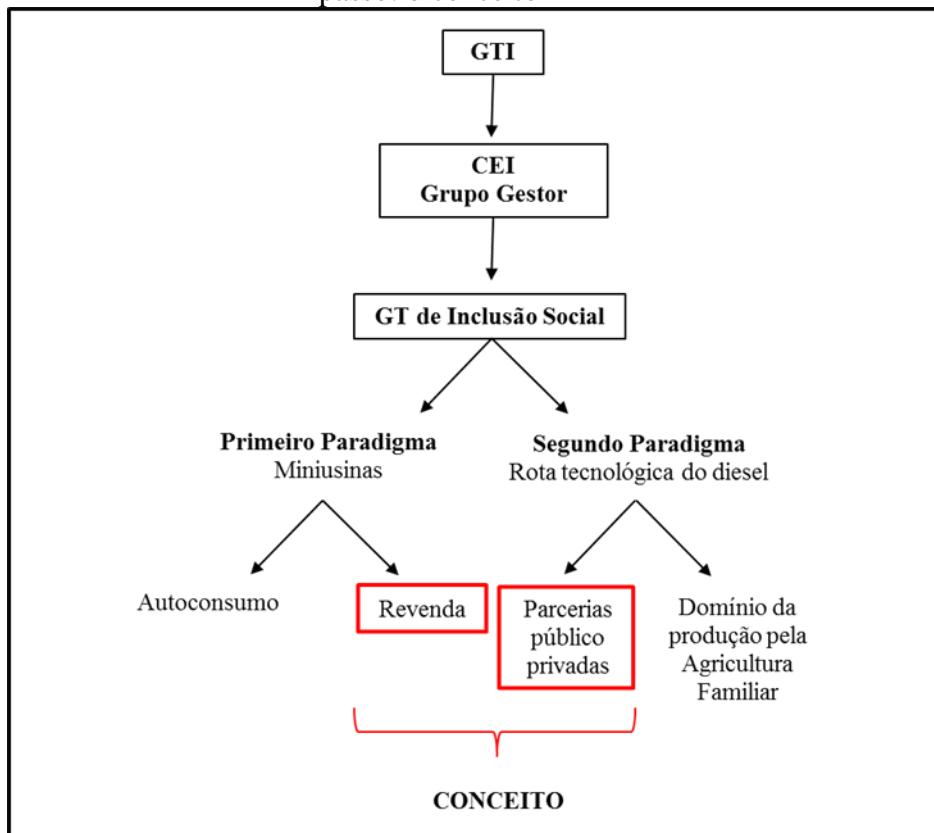
Configura-se como importante fator decisivo na quebra deste paradigma, a determinação técnica do desenho produtivo da cadeia de biodiesel, que envolveu, em um primeiro momento, a determinação do destino da produção de biodiesel, se para autoconsumo ou para revenda⁴⁰. Uma vez decidido o destino de revenda do biodiesel aos postos de abastecimento já misturado ao diesel, havia a necessidade do biodiesel entrar na rota de produção do diesel, e com isso, a consequente inviabilização das miniusinas no escopo geral do PNPB.

Nesse ponto, pode-se notar a estreita relação estabelecida entre o MDA e o MME na formulação dos instrumentos de ação pública a serem implementados na política de biodiesel. Determinou-se que a Petrobras seria a empresa compradora de todo biodiesel produzido e responsável por efetuar a mistura do biodiesel ao diesel, uma vez que a empresa domina o mercado do diesel no Brasil.

⁴⁰ Uma outra vertente, com menor expressão, defendia ainda a utilização direta do óleo vegetal nos motores automotivos.

A determinação da mistura do biodiesel ao diesel e a necessidade de inclusão do biocombustível na rota do diesel criou ainda condições para o estabelecimento do segundo paradigma enfrentado pela equipe do GT de Inclusão Social na construção do conceito (Figura 7) – a proposta de promoção de parcerias com empresas privadas.

Figura 7. Operacionalização da elaboração do instrumento de ação pública, primeiro passo: o conceito



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que ambos os paradigmas que se apresentaram aos formuladores da política nesta fase inicial de construção do conceito a ser utilizado na elaboração do instrumento estão diretamente ligados à oposição exercida pelos movimentos sociais e entidades representantes da agricultura familiar ao modelo de integração produtiva praticado principalmente na região Sul do país.

Para superação deste segundo paradigma foram realizados novos diálogos e idas a campo com o intuito de vislumbrar em qual (ou quais) elo(s) da cadeia produtiva a agricultura familiar pudesse ser integrada de forma sólida. A metodologia adotada nesta fase consistiu então na análise dos custos de produção da cadeia do biodiesel. Como a agricultura familiar tinha seu maior potencial de inclusão exatamente na produção de matéria prima, uma vez que não dominava os demais elos do processo produtivo, e a matéria prima, representava na cadeia de biodiesel 80% dos custos, viu-se neste elo a oportunidade de incluir a agricultura familiar na política de biodiesel, de forma que estivesse diretamente ligada a uma parte significante do valor da cadeia.

“O quê era a cadeia de biodiesel? 80% do custo era matéria prima, então dominar a matéria prima você está com a maior parte do valor da cadeia, e ainda tinha o farelo e tal. Então a gente imaginava produzir o grão ou produzir o óleo... A agricultura familiar no máximo produzir o óleo” (Entrevista 1).

Uma vez superados os paradigmas e determinado o conceito de que *a agricultura familiar produtora de oleaginosas participaria da cadeia de biodiesel por meio do fornecimento de matéria prima para indústria privada*, o próximo passo consistia em determinar as normas e processos que comporiam a obrigação de aquisição de matéria prima da agricultura familiar pelo setor privado, ou seja, determinar o instrumento de ação pública capaz de realizar o conceito construído para a política de biodiesel.

Apesar da oposição exercida pelos movimentos sociais e entidades representativas da agricultura familiar a entrada do setor privado no programa, ressalta-se que tal determinação beneficiava parcela importante do GT de Inclusão Social, como o MME e o MCT, além do MAPA.

A inclusão do setor privado no desenho do programa se justificava ainda pelo alto custo de investimento para aquisição e montagem das usinas de biodiesel para um mercado ainda incipiente, em processo de construção.

2.3.3. Processo de escolha do instrumento: pensando na viabilidade

Desde o inicio da formulação do Selo Combustível Social é possível observar a influência da trajetória pessoal e profissional dos gestores públicos sobre a elaboração do instrumento de ação de pública. A partir de suas experiências, os gestores julgam as medidas a serem tomadas como benéficas e eficientes ou não, eliminando, *a priori*, uma série de possibilidades que não se adéquam a seus princípios.

No caso do Selo Combustível Social, o instrumento sofreu forte influência da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública elaborada e lançada pela SAF em período anterior a formulação da política de biodiesel. O conceito de garantia de mercado à agricultura familiar é derivado do programa. Além deste conceito, destaca-se ainda o aprendizado que permitiu a experiência de aliança com o setor privado e a viabilização da participação da agricultura familiar por meio de suas cooperativas.

A construção do instrumento obedeceu a três princípios fundamentais que os gestores determinaram, a saber: i) o instrumento deveria ser mensurável e não compor um conjunto de regras intangíveis; ii) deveria ser pragmático, havia a necessidade de firmar um compromisso entre setor privado e agricultura familiar visando o desenvolvimento regional; iii) deveria ter foco no Nordeste e evitar a comercialização praticada na região – geralmente por meio de atravessadores – havendo então a necessidade de relação direta entre os setores.

A elaboração técnica do instrumento (Figura 8) foi inicialmente inspirada nas normas de certificação orgânica, por ter a equipe da SAF/MDA experiência na implementação das normas e certificação das unidades produtivas. No entanto, verificou-se que tais normas não possuíam o pragmatismo que a indústria de biodiesel exigia. Posteriormente, e por significativa influência da trajetória pessoal e profissional dos gestores ligados diretamente a construção do instrumento, buscou-se inspiração nas normas alimentares, regidas principalmente por Portarias do Ministério da Saúde (Entrevista 2).

Figura 8. Determinação dos princípios e inspirações para elaboração do instrumento de ação pública



Fonte: Elaboração própria.

No âmbito do MDA, a mensuração do instrumento significava a superação do fomento às políticas públicas as quais o Ministério não tinha possibilidade de medir os resultados com precisão, além da necessidade de fiscalização que o instrumento a ser elaborado exigia, visto o compromisso entre empresa privada e agricultura familiar.

Do ponto de vista da construção do instrumento a questão tributária se tornou um dos pontos mais relevantes por exigir que o mesmo fosse eficazmente mensurado e fiscalizado a fim de evitar fraudes. A questão da desoneração fiscal para indústria que trabalhasse com agricultura familiar, principalmente das regiões Norte e Nordeste e que atendesse a diversificação das oleaginosas utilizadas como matéria prima, constituiu um dos subsídios de apoio ao setor mais debatidos no âmbito da CEI. A política de isenção tributária visava ainda estimular a relação contratual entre setor privado e agricultura familiar, para o atendimento simultâneo do segundo princípio, o pragmatismo.

Uma vez que as normas de certificação não abrangiam o pragmatismo necessário à cadeia de biodiesel, o segundo princípio fundamental – o pragmatismo, que teria por função incluir de forma definitiva a agricultura familiar na cadeia de biodiesel – foi determinado por meio da análise das cadeias de integração praticadas na região Sul do País, permitindo assim, o entendimento dos *policy makers* acerca do elo mais frágil das cadeias produtivas, o produtor rural, geralmente submetido ao elo mais forte constituído pelo capital privado. Como forma de firmar o compromisso da indústria com o agricultor familiar e o desenvolvimento, determinou-se que o instrumento deveria se caracterizar por uma medida de obrigatoriedade, estabelecida a partir da conjunção do instrumento de ação social para inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel com o instrumento de mercado a ser adotado.

Destaca-se neste ponto, a atuação, junto ao MDA, do Ministério de Minas e Energia, e dos gestores deste, como Ricardo Dornelles e Dilma Rousseff, que participaram ativamente da criação da política e se configuraram como relevantes atores na discussão técnica do GT de Inclusão Social. Ainda hoje Ricardo Dornelles é o responsável pela operacionalização do PNPB no âmbito do MME.

Observa-se ainda, que o instrumento de mercado determinado para a comercialização do biodiesel converge ao pragmatismo necessário ao instrumento de inclusão social uma vez que os leilões de biodiesel destinam um montante referente a 80% do volume comercializado para as empresas que atendessem aos requisitos do instrumento proposto pelo MDA para a política de biodiesel, além da garantia de compra pela Petrobras.

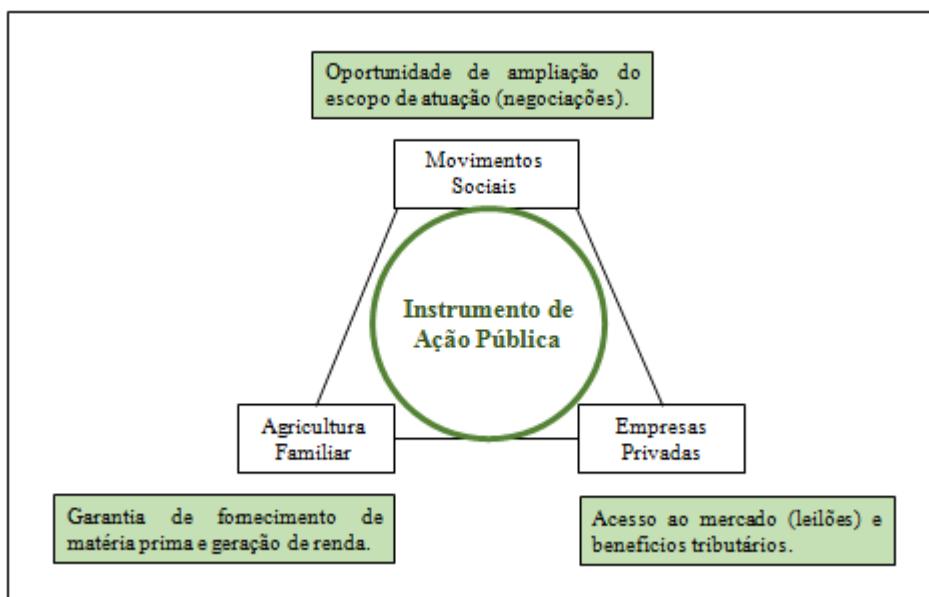
O imperativo da relação direta entre agricultor familiar e indústria de biodiesel (terceiro princípio) constituía um ponto de balizamento de forças dentro da cadeia de produção. O apoio da CONTAG, que desde o início da formulação do PNPB compactuou com os princípios e conceitos adotados, tornando-se parceira do MDA, mostrou-se de fundamental importância, uma vez que possuía experiência em negociações, demonstrando inclusive grande pragmatismo, e visto que o Ministério não possuía recursos nem técnicas

para mensurar o preço de aquisição da matéria prima da agricultura familiar, sendo então imprescindível a presença da participação sindical na defesa dos interesses do produtor rural.

Abramovay e Magalhães (2007) ressaltam o caráter inédito do desenho da política de biodiesel, inclusive no contexto internacional. O PNPB é a marca de uma política organizada pelo Estado, na qual este cria condições de participação para um setor que na ausência desta intervenção dificilmente teria acesso a este mercado e que ainda o fez a partir de recursos privados.

Além do fator da política e do mercado funcionarem via investimentos privados, o desenho do PNPB inova quanto à formação de um tripé de negociação (Figura 9) alicerçado nas condições de realização de um instrumento de ação pública voltado para inclusão social e produtiva da agricultura familiar na cadeia de biodiesel.

Figura 9. Tripé de negociação da política de biodiesel



Fonte: Elaboração própria.

Essa construção e refino que se destinaram a escolha do instrumento a ser utilizado se deu por meio de apresentações à CEI e acolhimento das sugestões dadas, que eram analisadas e então reapresentadas, até que o desenho do instrumento de inclusão social se encaixasse no escopo geral da política de biodiesel.

Nestas reuniões eram apresentados ainda o perfil e os problemas da produção da agricultura familiar como forma de subsidiar a construção do instrumento de ação pública. Além das discussões estabelecidas no âmbito da CEI, eram realizadas ainda, conforme citado anteriormente, reuniões diretas com Presidente Lula, como forma de acompanhamento da formulação do PNPB.

Pode-se observar, a partir da fundamentação destes três princípios que a escolha do instrumento sofreu forte influência de sua capacidade de implementação e viabilidade. O item a seguir demonstra claramente sobre quais pilares deu-se a escolha do instrumento e quais medidas foram adotadas para viabilizá-lo levando em conta o desenho comercial da política de biodiesel e os desafios de organização da base produtiva da agricultura familiar.

2.3.4. Desenhando o instrumento: os pilares

A criação do instrumento, conforme supracitado, inspirada primeiramente nas certificações de orgânicos e em um segundo momento nas normas alimentares, teve ainda como inspiração a sugestão de cadastramento das empresas de biodiesel no Sistema de

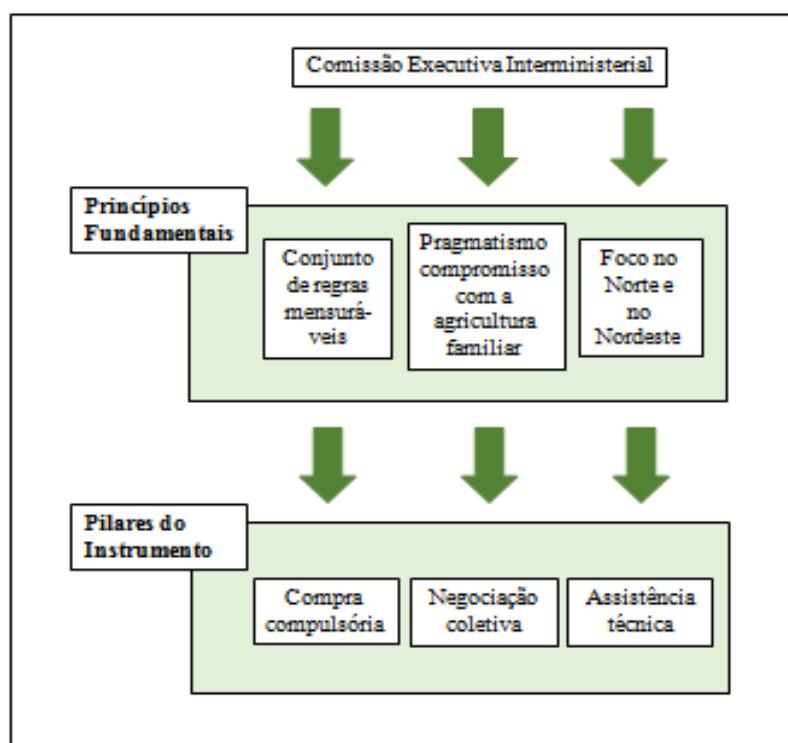
Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) utilizado pelo governo federal para o cadastramento e habilitação de pessoas físicas ou jurídicas que desejam participar de licitações promovidas por órgãos integrantes do Sistema Geral de Serviços (SISG).

O refino das sugestões e estudos selecionou os pontos positivos de cada instrumento dando subsídios para os gestores modelarem a forma como a agricultura familiar seria inserida na cadeia produtiva do biodiesel. Ressalta-se neste ponto, que uma vez acolhidas as sugestões nas reuniões da CEI, bem como dos atores envolvidos, a função de escolher o instrumento e de desenhar seus mecanismos de ação concentrou-se no âmbito do MDA, envolvendo principalmente dois gestores (*policy makers*) da SAF e o Ministro Miguel Rossetto.

Determinou-se então a criação de Selo Social, concedido às empresas privadas produtoras de biodiesel que adquirissem matéria prima da agricultura familiar e atendessem aos requisitos definidos pelo instrumento.

Dos princípios fundamentais acima citados, amplamente debatidos no âmbito da CEI derivaram os pilares (Figura 10) que conformaram o Selo Combustível Social, a saber: compra compulsória da agricultura familiar, negociação coletiva com representantes da agricultura familiar e assistência técnica.

Figura 10. Determinação dos pilares do instrumento de ação pública



Fonte: Elaboração própria.

A partir da determinação desses pilares e da análise da produção de oleaginosas por região brasileira determinou-se as porcentagens de aquisição de matéria prima da agricultura familiar por região, esta sendo a medida obrigatória estabelecida à concessão e manutenção do Selo Combustível Social que daria acesso ao primeiro lote dos leilões de biodiesel (80% do volume total comercializado).

Ressalta-se neste ponto, que apesar do instrumento e as regras de concessão deste às empresas privadas terem sido criadas visando a inclusão principalmente da agricultura familiar das regiões Norte e Nordeste, sabia-se que a soja teria significativa e importante participação na cadeia do biodiesel por se caracterizar como uma das oleaginosas com maior

escala de produção e por possuir uma estrutura de esmagamento já consolidada pelo mercado de óleo vegetal, mostrando-se indispensável ao sucesso do programa.

“Então eu imaginava o seguinte: a soja tem que participar dessa cadeia, ela que tem escala, não vamos excluir a soja, vamos cavar um espaço pra nós. Aí também foi outro conceito importante, você não excluir a soja, você não achar que o setor privado é desnecessário (...) os dois eram atores fundamentais” (Entrevista 1).

A análise das cadeias de integração já consolidadas na região Sul permitiu compreender em qual elo havia uma imperfeição, um gargalo a ser corrigido. Nessas cadeias a indústria possui alto nível de poder em relação ao agricultor na determinação do preço pago pela matéria prima. A inovação do Selo Social, em relação à compra obrigatória da agricultura familiar como forma de participação no montante mais significativo dos leilões da ANP, consiste então na inclusão de uma entidade balizadora de forças na cadeia de produção, concedendo ao agricultor familiar um maior empoderamento baseado de forma legítima em um marco legal.

Esse pilar foi construído com base na experiência social de participação das entidades representativas da agricultura familiar na construção do instrumento, utilizando-se de negociações coletivas na compra de matéria prima, na qual o sindicato deveria participar, como uma forma de balizar as forças e equilibrar o poder dos elos da cadeia de produção.

Por fim, a determinação de que as empresas privadas seriam responsáveis ainda pela assistência técnica oferecida aos agricultores familiares surgiu também do princípio de integração produtiva, no qual as empresas privadas fornecem os insumos, as sementes e assistência técnica ao produtor no intuito de obter a qualidade de produção desejada⁴¹.

É importante ressaltar que a ideia inicial para o Selo Combustível Social contava ainda com três categorias de classificação: ouro, prata e bronze, na qual o Selo Ouro seria concedido às empresas com alto nível organizacional em seu arranjo produtivo, tendo exemplo e influência a Brasil Ecodiesel na época. As outras duas classificações abarcariam empresas com arranjos produtivos em menores níveis organizacionais. No entanto, no escopo geral do PNPB, essa proposta de classificação do Selo implicava em remodelar a participação das empresas nos leilões de biodiesel, não recebendo aprovação, e com isso, constituindo-se então um instrumento único.

“Mas acho que o conceito foi esse, muito pragmático, a experiência de cadeia produtiva, negociação coletiva né, forçar o pacto entre agricultura familiar e indústria, respaldado num marco legal, poder do governo imediato, que a gente tinha aprovado o Selo lá no MDA, a gente que colocava o carimbo, ou seja, nós colocávamos o carimbo, ainda tinha o carimbo do sindicato, se o sindicato concordou, a gente concorda, vai ter assistência técnica, apresentava o plano, fazia lá, desenvolvido o roteiro, e foi” (Entrevista 1).

2.3.5. Planejamento e implementação do instrumento

Juntamente a elaboração do Selo Combustível Social, o qual o MDA era o órgão responsável por conceder e fiscalizar o instrumento de ação de pública, foram instituídos mais dois Programas – auxiliares –, também no âmbito de coordenação do Ministério para o apoio às atividades do Selo: o Projeto Polos de Biodiesel e a Ação do Biodiesel.

⁴¹ Tal determinação, em parte, ocorre em consequência do desmanche dos órgãos de assistência técnica e extensão rural durante os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, que posteriormente levaram cerca de 12 anos de reestruturação de suas atividades.

Para tanto o Ministério criou no âmbito da Secretaria da Agricultura Familiar a Coordenação Geral de Biocombustíveis, sendo Edna Carmélio, anteriormente consultora de agroindústrias do MDA e importante ator na construção do Selo, a primeira Coordenadora.

A construção do Projeto Polos de Biodiesel se inicia com uma importante parceria firmada entre o MDA e o órgão de cooperação alemão GTZ para a elaboração de uma avaliação diagnóstica do programa de biodiesel. Como resultado deste diagnóstico percebeu-se que quando os atores da cadeia estavam organizados em grupos havia uma melhor organização produtiva.

Dessa forma, o projeto foi pensado como uma maneira de organizar a produção da agricultura familiar em “bacias de biodiesel” com o objetivo final de facilitar o escoamento e a logística de transporte da produção.

O Projeto Polos de Biodiesel consistia então em uma ferramenta proposta com o objetivo de funcionar como uma incubadora de fornecedores de matéria prima para o PNPB e como um indutor do desenvolvimento territorial (Figura 11).

Figura 11. Projeção e operacionalização da estratégia social do PNPB



Fonte: Cartilha MDA (2011).

Faz-se relevante observar que inicialmente o projeto foi estruturado em função da Brasil Ecodiesel, importante ator de grande influência nesta primeira fase da política, levando em conta a localização de suas usinas e se expandindo posteriormente, para outras localidades e polos de produção.

O projeto teve sua primeira parceria firmada no ano de 2008, quando se inicia sua implementação, conforme será visto no Capítulo 3.

Juntamente à elaboração do Projeto Polos de Biodiesel, se deu a criação de uma conta de mediação orçamentária específica para o fomento da participação da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, chamada Ação do Biodiesel, com a função de financiar a implementação do programa e as ações de pesquisa para o mesmo.

2.3.6. O desenho final do Selo

O Selo Combustível Social foi então criado em 06 de dezembro de 2004 pelo Decreto nº 5.297, objetivando a implementação sustentável do PNPB, focando a inclusão social e o desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda para os agricultores familiares.

Dessa forma, esperava-se que o Selo fosse uma ferramenta que viabilizasse a participação de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel por meio da concessão de uma certificação às empresas promotoras da inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial.

Inicialmente, o SCS foi regido pela IN de nº 02 de 30 de setembro de 2005, que dispunha sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao SCS.

No escopo do programa os benefícios gerados aos agricultores familiares⁴² inseridos na cadeia de produção de biodiesel seriam: a garantia de compra de matéria prima; o preço pré-estabelecido e determinação dos critérios de reajuste por contratos firmados com a participação de um representante dos agricultores familiares; assistência técnica oferecida pelas empresas contratantes e ainda o acesso facilitado a uma linha de crédito adicional do PRONAF para o cultivo de oleaginosas.

No âmbito empresarial, o SCS é uma identificação concedida pelo MDA a cada unidade industrial produtora de biodiesel que cumpre os critérios descritos na Instrução Normativa (IN) e confere ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no PRONAF.

Para as usinas foram estabelecidas melhores condições de financiamento, desoneração de alguns tributos e permissão de acesso aos leilões de compra/venda de biodiesel da ANP no Lote 1 (correspondente a 80% do total leiloado), tornando-se um dos principais instrumentos de comercialização.

Como exemplo de melhores condições de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – além de outras instituições financeiras – pode-se citar o lançamento do Programa de Apoio Financeiro e Investimento ao Biodiesel pelo BNDES, que consistiu na participação do Banco em até 90% para os produtores com SCS e até 80% para aqueles que não o possuem, e a inclusão no Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME) de uma linha para máquinas e equipamentos que utilizem pelo menos 20% da mistura de biodiesel com prazos de amortização estendidos e redução da taxa de juros.

A Medida Provisória nº 227 de 06 dezembro de 2004 abordava a isenção fiscal determinando uma redução dos impostos de PIS/PASEP e COFINS para indústrias produtoras de biodiesel a partir da palma e da mamona, e uma redução ainda maior destes tributos para indústria que produzisse biodiesel dessas oleaginosas da agricultura familiar.

A normativa estabelecia ainda os percentuais mínimos de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, distribuídos entre as regiões brasileiras da seguinte forma: i) 10% para Centro Oeste e Norte; ii) 30% para Sul e Sudeste; e iii) 50% para Nordeste e demais regiões semiáridas. Apesar de instituída em setembro de 2005, tal normativa entra em vigor, no que diz respeito ao percentual de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, somente em meados de 2006⁴³.

A fim de garantir a realização da compra de matéria prima da agricultura familiar e o cumprimento das porcentagens estabelecidas, os contratos deveriam ser firmados de forma individual ou coletiva (por meio das cooperativas da agricultura familiar) com os produtores e na presença de um representante do movimento social da agricultura familiar (presidente do sindicato, por exemplo) do município ou região em questão.

As principais cláusulas que devem ser estabelecidas entre indústria e agricultor familiar dizem respeito aos itens: i) prazos de aquisição e extensão contratual; ii) valor a ser pago pelo produto; iii) garantia e assistência técnica; e, iv) condições de entrega do produto.

⁴² Os agricultores familiares inseridos no PNPB deveriam atender aos fatores de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ou seja, para receber os benefícios deveriam ser portadores da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), conforme visto no Capítulo 1.

⁴³ No período compreendido entre setembro de 2005, quando se deu a instituição da normativa e julho de 2006, data em que a ANP realizou o quarto leilão de biodiesel, as empresas não receberam o benefício de participar de um lote especial nos leilões. Nessa ocasião as mesmas receberam somente os benefícios das linhas de crédito do BNDES. A partir do 12º leilão de biodiesel, ocorrido em novembro de 2008, se inicia a divisão do leilão por lotes, no qual o lote 1 é destinado exclusivamente à oferta de biodiesel das empresas detentoras do Selo Combustível Social.

A fiscalização do Selo Combustível Social seria realizada então por meio de auditorias anuais que visassem a conferência dos contratos e a validação de operacionalização dos mesmos, bem como dos planos de assistência técnica que deveriam ser apresentados para o MDA juntamente aos documentos de obtenção do Selo Combustível Social.

Ressalta-se neste ponto, que no âmbito do MDA a equipe responsável pela concessão e fiscalização do SCS cogitou a possibilidade de elaborar um plano de implementação para as empresas possuidoras do Selo; no entanto, a diversidade das empresas quanto ao porte, localização e matéria prima utilizada inviabilizou tal planejamento. Dessa forma, desde que atendidas as exigências normativas do MDA, as indústrias possuíam liberdade para o planejamento e operacionalização do processo de implementação do Selo.

Uma vez firmados os contratos e concedidos os Selos às indústrias promotoras da inclusão social da agricultura familiar, os Projetos Ação do Biodiesel e Polos de Biodiesel teriam por função auxiliar a organização produtiva do setor nas localidades produtoras do biocombustível.

Observa-se que a construção do desenho final do Selo obedece plenamente as recomendações estabelecidas ainda no âmbito do GTI no ano de 2003, contemplando a inclusão da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento regional; oferecendo tratamento diferenciado para as regiões Nordeste e Norte; e concedendo apoio por meio de financiamento, assistência técnica e organização da cadeia produtiva.

Uma vez desenhado o escopo geral do PNPB, determinados os principais agentes do programa e os instrumentos de ação pública responsáveis por incluir a agricultura familiar nesta cadeia de produção, o próximo passo consistia na implementação do mesmo a partir do ano de 2005, com o Decreto Lei nº 11.097 de 13 de janeiro de 2005 que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. Conforme será visto no Capítulo 3 a fase de implementação se caracteriza pelo aprendizado dos gestores quanto ao funcionamento do programa e pelo ajuste do desenho inicial da política ao campo de aplicação, causando, muitas vezes a reconfiguração de alguns objetivos e até mesmo dos instrumentos utilizados.

CAPÍTULO III. PLANEJAMENTO E RECONFIGURAÇÕES: OS EFEITOS DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

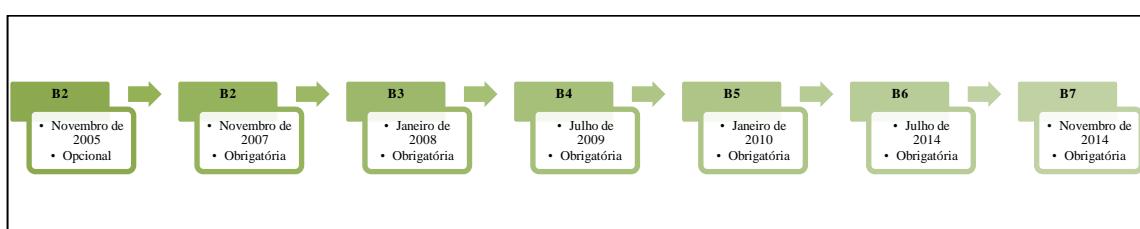
Conforme descrito no referencial de ciclo de políticas públicas, a fase de implementação de um programa se caracteriza amplamente pelo ajuste do desenho inicial ao campo de aplicação da política, por meio de retroalimentação (*feedbacks*) constante dos atores participantes e dos resultados parciais do programa, ocorrendo, muitas das vezes, reconfigurações de suas normas e regras de funcionamento.

A explicação acerca das mudanças e continuidades nas políticas públicas é um desafio a qualquer abordagem que pretenda entender a configuração da ação estatal, que está diretamente ligada ao momento de implementação da política em questão.

Skocpol (1995, p.58) ressalta que o processo de retroalimentação das políticas públicas – já destacado por Silva e Melo (2004) no Capítulo 2 como o momento de reconfiguração a partir de seus próprios resultados – cria condições para o desenvolvimento da própria política no futuro, por meio de dois principais efeitos: i) os esforços de implementação expandem ou transformam as capacidades do Estado; e ii) a instituição de novas políticas afetam as identidades sociais, os objetivos e a potencialidade de grupos que disputam ou se aliam politicamente. Veremos, neste capítulo como esses fatores se consolidam na prática ao longo do período de implementação do PNPB.

Uma vez definidos os principais instrumentos de ação pública do PNPB, cabia aos órgãos gestores do programa o planejamento das ações de implementação. Definiu-se inicialmente, no desenho da política, a mistura autorizativa de 2% de biodiesel ao diesel (B2) a partir de novembro de 2005 que se estenderia até novembro de 2007, quando se tornaria obrigatória; aumentando, segundo uma rampa de adição determinada pela ANP (Figura 12). Ficou estabelecido ainda que o CNPE poderia antecipar os níveis de mistura, caso necessário.

Figura 12. Progressão e obrigatoriedade da mistura de biodiesel ao diesel



Fonte: ANP (2012).

O desenho do PNPB visava promover a consolidação do mercado de biodiesel por meio de leilões públicos organizados pela ANP, reservando condições diferenciadas às empresas portadoras do Selo Combustível Social. A instituição dos leilões tinha como principal objetivo garantir que as metas produtivas estipuladas fossem alcançadas a fim de evitar o desabastecimento. De novembro de 2005, quando foi promovido o primeiro leilão até dezembro de 2014 já foram realizados, pela ANP, 40 leilões.

Participa ainda do desenho inicial da política, a Petrobras⁴⁴, figurando como o único comprador dos leilões e responsável pela mistura do biodiesel. É também de responsabilidade da Petrobras a realização dos leilões, nos quais a estatal revende o biodiesel adquirido das usinas já misturado às distribuidoras de combustível; e a realização dos chamados leilões de estoque⁴⁵, que determinam que a estatal possua um estoque de 100 milhões de litros de biodiesel a fim de manter o balanço entre oferta e demanda de biodiesel e a porcentagem de mistura estabelecida.

⁴⁴ Petrobras e Refinaria Alberto Pasqualini – REFAP, também controlada pela estatal.

⁴⁵ Portaria nº 192/09 do MME.

A rápida consolidação do mercado de biodiesel pode ser expressa no adiantamento da meta de adição de 5% de biodiesel ao diesel em três anos, que deveria ser implementada somente no ano de 2010 e na formação de um robusto parque industrial que conta hoje com 58 unidades produtoras de biodiesel autorizadas pela ANP. Confirmado as expectativas de expansão desse mercado, recentemente, foi determinado o aumento da mistura obrigatória para 7%, sancionada na Lei 13.033 de 24 de setembro de 2014, que se iniciou a partir de novembro do mesmo ano.

3.1. Implementação: o que se esperava?

Além dos instrumentos que visam garantir mercado, conforme apresentado no Capítulo 2, instituiu-se o Selo Combustível Social, uma certificação concedida pelo MDA às empresas que promovem a inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, sendo concedidas as mesmas isenções/reduções tributárias.

Interessa-nos neste ponto saber como se deu o processo de planejamento e implementação desse instrumento em específico, a fim de entender como foi elaborado o plano estratégico de atuação do MDA junto aos sindicatos e empresas privadas; e como se deram as alterações nas normativas que regem o SCS, bem como a percepção por esta demanda. Por fim, pretende-se ainda abordar as ações que estão em execução ainda nos níveis executivo e legislativo do MDA no que tange a administração do Selo e a operacionalização da política de biodiesel como um todo.

Para implementação do programa o Ministério elaborou um planejamento estratégico que contava com um aporte financeiro e técnico para as ações de promoção da inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel.

Por meio da Coordenação Geral de Biocombustíveis, criada com a finalidade de gerir o Selo Combustível Social, e a conta orçamentária Ação do Biodiesel, com disponibilidade de recursos anuais, o MDA executou diversas ações de implementação do programa e fomento a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Pode-se citar como principais ações: o Projeto Polos de Biodiesel, o financiamento e apoio de pesquisas, estudos e diagnósticos; e a criação de centros de referência da cadeia de biodiesel.

Além das atividades de concessão e fiscalização do Selo, o Ministério possuía ainda autonomia quanto às regras que regem o instrumento por meio da portaria ministerial, podendo modificá-las conforme as demandas percebidas, modelando a inclusão da agricultura familiar.

3.1.1. Estratégia de implementação do MDA

A estratégia de implementação do PNPB no âmbito do MDA consistia na realização de estudos e nas ações do Projeto Polos de Biodiesel, de caráter técnico, configurando trabalho direto nas áreas produtoras de oleaginosas, ambas interligadas e financiadas pela conta orçamentária Ação do Biodiesel.

Algumas das iniciativas e parcerias firmadas entre o Ministério e os órgãos de pesquisa, assistência técnica e cooperativas para fomento da inclusão da agricultura familiar podem ser observadas no Quadro 12 abaixo. Ressalta-se a existência de projetos em todas as regiões brasileiras, estando quase metade destes concentrados em centro de pesquisas localizados na região Sudeste; o fomento a diversificação das oleaginosas destinadas a produção de biodiesel; e por fim o fortalecimento e estruturação da base produtiva da agricultura familiar.

Quadro 12. Projetos apoiados pela Coordenação Geral de Biocombustíveis da SAF/MDA

Proponente	Objeto
Instituto Acácia Centro de Estudos, Pesquisas, Assessoria e Ação Social - SP	Instituir um sistema de gestão para qualificar o tratamento e a análise das informações produzidas nos Polos de Produção de Biodiesel inseridos no PNPB, bem como fornecer subsídios para avaliação e construção da sustentabilidade do programa.
Cooperativa Mista de Produção, Comercialização e Biocombustíveis do Brasil LTDA (COOPERBIO/RS)	Qualificar a organização e o desenvolvimento de sistemas de produção de oleaginosas alternativas à soja visando à inserção sustentável da agricultura familiar na cadeia de produção de biodiesel.
Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI/AM)	Construção de um centro de pesquisa, aquisição de equipamentos, difusão de informações por meio de capacitação do cultivo da mamoeira nos territórios da Bahia.
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Amazônia Oriental/PA)	Promover a transferência de tecnologias e o intercâmbio de conhecimentos sobre a cultura da palma de óleo, bem como oportunizar práticas agrícolas aos alunos do curso subsequente em Agropecuária do Instituto Federal do Pará – Campus Castanhal.
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Roraima/RR)	Desenvolver e aprimorar sistemas de cultivos com culturas alimentares juntamente com a cultura do dendê, que possibilitem ganhos adicionais ao agricultor familiar durante o período inicial de crescimento da cultura principal, em áreas alteradas e/ou degradadas da região sul de Roraima, como alternativa econômica viável para aumentar a oferta de alimentos na região, ocupar melhor a área e permitir o crescimento pleno do dendê em sua fase juvenil.
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG/MG)	Transferir os avanços tecnológicos e garantir que os produtores da agricultura familiar utilizem sementes de qualidade de feijão, girassol e mamona, adaptadas às condições edafoclimáticas das regiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas Gerais.
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG/MG)	Transferir os avanços tecnológicos e garantir que os produtores da agricultura familiar das regiões do Norte e Noroeste de Minas Gerais, Vales do Jequitinhonha e Mucuri possam utilizar tecnologias acessíveis para aumentar a produtividade e a rentabilidade do cultivo de oleaginosas para a produção de óleo utilizado na fabricação de biodiesel.
Fundação de Apoio a Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário Edmundo Gastal (FAPEG/RS)	Capacitar agricultores familiares para a produção de culturas agroenergéticas, produção de sementes e uso dos co-produtos do processamento.
Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ/SP)	Contribuir, por meio da elaboração participativa de áreas experimentais demonstrativas e capacitação de técnicos e agricultores, com o desenvolvimento de novos sistemas de produção de biodiesel, baseados na diversificação da produção, nos sistemas agroflorestais, no manejo da biodiversidade e na produção de alimentos.
Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ/SP)	Implantação de unidades técnicas de observação em sistemas de produção agroflorestal de oleaginosas para a cadeia de biodiesel e planejamento para uso e manejo das populações nativas de macaúba no Pontal do Paranapanema no âmbito da agricultura familiar.
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN/RN)	Assegurar o perfeito funcionamento das Unidades Técnicas Demonstrativas – UTDs, por meio do processo de mobilização e capacitação dos agricultores familiares produtores de oleaginosas, visando o fortalecimento das cadeias produtivas, oportunizando a geração de emprego e renda com sustentabilidade.
Instituto Brasil de Estudos, Pesquisa e Gestão Estratégica (IBRAGEC/MG)	Implantação de 90 Unidades Técnicas de Demonstração e Observação (UTDs) nos polos de produção de oleaginosas no Nordeste e Semiárido do Brasil com o objetivo de transferir e de difundir tecnologia e conhecimento, em sistemas de produção de mamona e girassol.

Quadro 12. Continuação

Instituto Mercadológico das Américas (IMA/DF)	Realização de diagnóstico e mapeamento de comunidades e estabelecimentos da agricultura familiar na região Norte do Brasil para prospecção de arranjos produtivos com a cultura da palma de óleo.
Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (SEDAP/PB)	Fortalecimento da cotonicultura agroecológica de base familiar do Estado da Paraíba.
Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços - SP	Projeto Polos de Produção de Biodiesel: apoio a organização da base produtiva dos Polos de Produção de Biodiesel inseridos no PNPB.
Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços - SP	Viabilizar condições para a organização sustentável da base produtiva de oleaginosas com inserção da agricultura familiar nos termos do PNPB, por meio da articulação dos agentes envolvidos, do suporte à elaboração de estratégias e do fornecimento de subsídios para avaliação e construção da sustentabilidade do programa.
União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu (UNAIC)	Capacitação de agricultores familiares e técnicos em cooperativismo, associativismo e produção de oleaginosas.
Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC/BA)	Contribuir para o aumento da produtividade das áreas de dendê no território Baixo Sul da Bahia por meio da produção de mudas de dendê tenera oriundas de sementes pré-germinadas obtidas pelo MDA junto à EMBRAPA e à CEPLAC.
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – CE	Instalação de Laboratórios de Análises de Solo, Água e Determinação do Teor de Óleo em Oleaginosas, visando a atender a demanda da agricultura familiar do Estado do Ceará
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – CE	Implantação do Centro e Excelência em Oleaginosas.
Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG)	Criação do Centro de Referências em Estudos da Cadeia de Produção de Biodiesel para Agricultura Familiar, com o objetivo de confeccionar e repassar boletins eletrônicos mensais que contenham as cotações atualizadas de oleaginosas e de diversos produtos da cadeia de biodiesel.

Fonte: MDA (2013).

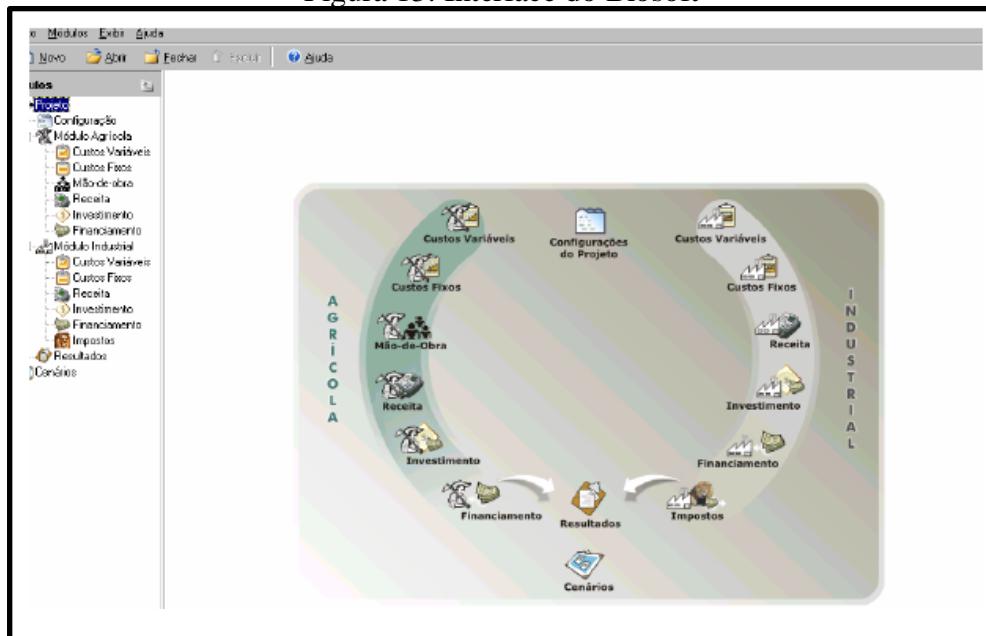
Além destas, o MDA firmou parcerias com diversos centros de pesquisas e universidades, tendo por intuito realizar pesquisas que oferecem melhorias a cadeia de biodiesel, como o desenvolvimento de ferramentas técnicas, a exemplo da parceria firmada entre o Ministério, a Universidade Federal de Viçosa e a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES – MG) para o desenvolvimento de um software de análise econômica de viabilidade da cadeia de biodiesel, que obtivesse resultados desde o planejamento da produção agrícola até a viabilidade de instalação e produção de uma usina de biodiesel, levando em conta sua capacidade produtiva, tecnologia adotada, gastos com aquisição de matéria prima, mão de obra, entre outros fatores que influenciam na tomada de decisão. Dessa parceria resultou o Biosoft.

“O sistema de apoio à decisão, BioSoft, foi desenvolvido como resultado de um convênio celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV), para ser uma ferramenta de suporte à avaliação de projetos de produção industrial de biodiesel que tenham interesse na inserção da agricultura familiar em sua cadeia produtiva. Não é a primeira vez que tal tipo de convênio é celebrado entre as duas instituições, sendo que, em 1997, através do PRONAF Agroindústria, uma série de sistemas de mesma natureza foi desenvolvida para facilitar o pedido de investimentos pelos agricultores familiares na instalação de agroindústrias de pequeno porte. O sistema atual inova ao propor, a junção entre a viabilidade econômico-financeira de produção agrícola com a industrial, ligando estes dois elos através da comercialização das oleaginosas produzidas pela agricultura familiar (AF) para a indústria, suprindo-se dessa forma

parte ou totalidade da demanda industrial de matéria-prima para a produção de biodiesel. Dessa forma, as oleaginosas compõem a maior parte da composição da receita agrícola e a maior parte dos custos de produção industrial” (MANUAL DO BIOSOFT *apud* LUNARDI, 2011).

A partir do desenvolvimento dessa ferramenta (Figura 13) foram realizados diversos treinamentos com membros do MDA, MME, instituições prestadoras de assistência técnica (EMATERs), Petrobras, EMBRAPA, entidades representantes da agricultura familiar (CONTAG, FETRAF, CUT) e indústrias de biodiesel.

Figura 13. Interface do Biosoft



Fonte: IICA (2007).

Outras duas ações relevantes dizem respeito ao trabalho conjunto entre o MDA e Ministérios que participaram da elaboração da política do biodiesel. A primeira se refere a parceria com o MCT visando o desenvolvimento da pesquisa de detoxicação da torta da mamona; e a segunda à grande interferência do MDA no processo de zoneamento agrícola de responsabilidade do MAPA, para a agilização do zoneamento das oleaginosas nas regiões brasileiras.

Quanto a segunda intervenção faz-se relevante destacar que a mesma se deu em função dos problemas que as empresas vinham enfrentando em relação a aquisição de matérias primas da agricultura familiar para produção de biodiesel. A quebra de contratos pela agricultura familiar ocorria devido, principalmente, a ausência de investimentos na produção agrícola e a dificuldade de obtenção de crédito em tempo hábil para produção de oleaginosas. O atraso na liberação do crédito para os agricultores familiares se dava, em grande parte, devido à falta de zoneamento agrícola, de responsabilidade do MAPA, causando incertezas quanto ao cultivo das oleaginosas e resultando em altos custos tanto para o setor agrícola como para as indústrias de biodiesel.

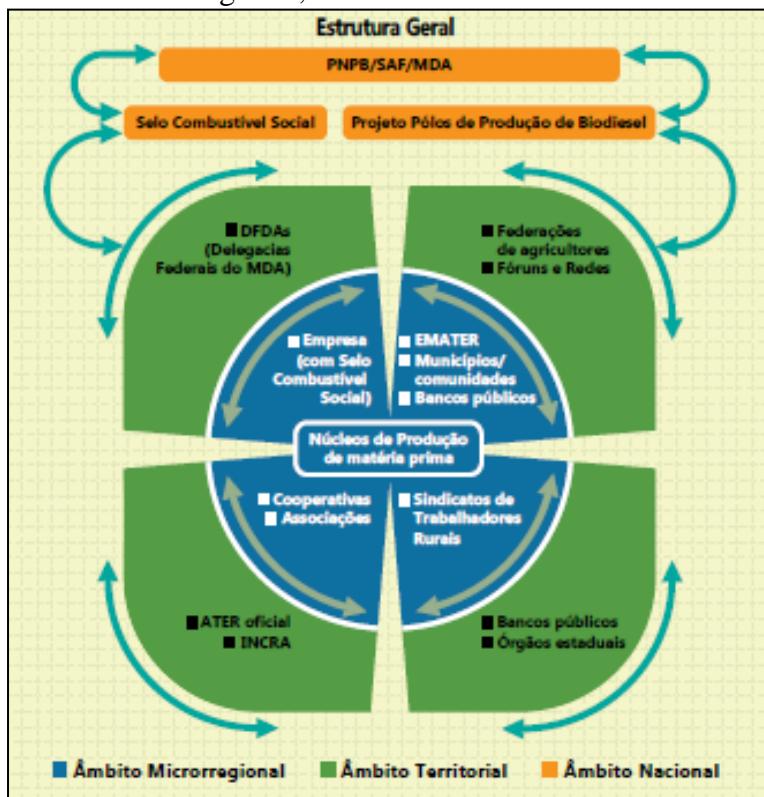
3.1.2. Projeto Polos de Biodiesel

Na tentativa de garantir a inclusão da agricultura familiar do Nordeste na cadeia de biodiesel – região na qual os gestores identificavam as maiores dificuldades em relação a produção das oleaginosas, o Ministério elaborou um plano estratégico de assistência técnica que englobava um conjunto de atividades em relação à distribuição de sementes, capacitação para os agricultores, implementação de unidades demonstrativas e correção de solos.

Para tanto foram mapeadas as unidades produtoras de cal e fertilizantes de todo território nacional e com isso, pretendia-se firmar convênios de assistência técnica para o fortalecimento da agricultura familiar do Nordeste. No entanto, apesar dos esforços e do plano ter sido apresentado ao Ministério de Minas e Energia, ainda durante a fase de formulação da política, o mesmo não chegou a ser implementado.

Os convênios foram então firmados pelo MDA para execução do Projeto Polos de Biodiesel, que, conforme apresentado no Capítulo 2, foi criado pelo MDA com a intenção de auxiliar o setor privado na organização da base produtiva da agricultura familiar. A operacionalização do projeto Polos de Biodiesel e a promoção da interação entre os atores envolvidos na cadeia pode ser observada na Figura 14 abaixo.

Figura 14. Operacionalização do Projeto Polos de Biodiesel nos âmbitos microrregional, territorial e nacional

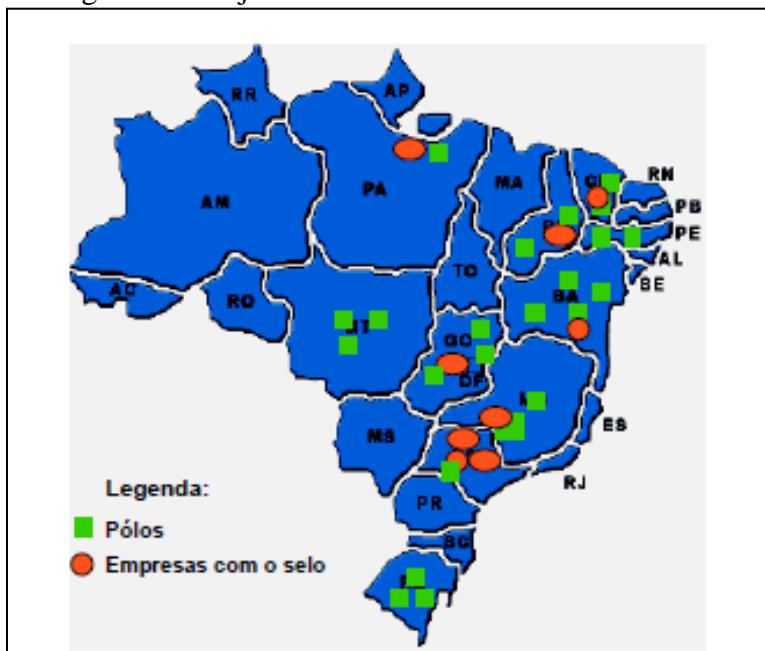


Fonte: MDA (2010).

Em entrevista concedida a Kato (2012), um representante do MDA afirma que na fase inicial do programa, nos anos de 2005/2006, consultores do Ministério iniciaram a implementação do Projeto, sendo os responsáveis pela mediação entre os principais atores de cada recorte (sindicatos, prefeituras, EMATERs, empresas, bancos, ONGs) e a Brasil Ecodiesel – que na época representava a maior empresa com SCS, conforme será visto adiante – a fim de demonstrar as vantagens e oportunidades do Programa e articulá-los no PNPB.

O desenvolvimento do Projeto até o ano de 2007, dois anos após o início de sua implementação pode ser visto na Figura 15, apresentada durante a realização do “II Seminário Latinoamericano y del Caribe de Biocombustibles” realizado neste mesmo ano.

Figura 15. Projeto Polos de Biodiesel – 2005 a 2007



Fonte: IICA, MDA (2007).

No ano de 2007, 20 unidades produtoras de biodiesel possuíam o Selo Combustível Social⁴⁶, sendo que destas 6 pertenciam a Brasil Ecodiesel. Faz-se de suma importância destacar, neste ponto, que inicialmente a estruturação do Projeto se deu, em grande parte em função da localização destas unidades produtivas.

“(...) na época, foi muito em função da Brasil Ecodiesel, olhando as localizações deles, onde que eles pretendiam trabalhar, a ideia era que o Estado desse uma força para a agricultura familiar se organizar” (Entrevista 1).

Apesar da expansão do Projeto Polos ter sido apresentada como satisfatória por gestores do MDA, em meados de 2007, especialistas criticaram fortemente o processo de inclusão da agricultura familiar no programa e sua capacidade produtiva de matérias primas destinadas ao biodiesel. Segundo o Jornal Folha de São Paulo, eram considerados como os principais motivos pelo “fracasso”: a produção abaixo do programado, participação aquém do esperado da agricultura familiar e infra-estrutura deficiente na logística; gerados por falta de planejamento e gestão do próprio governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007).

Concomitante a tal posicionamento acerca da inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel e a despeito dos resultados obtidos terem sido considerados satisfatórios, em evento organizado pela Carta Maior, em abril de 2008, René Louis de Carvalho, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e especialista no tema, afirma que até o momento a participação da agricultura familiar na produção de oleaginosas se dava apenas na região Sul e marginalmente na região Centro Oeste, sendo equivalente a um quinto da de soja; concluindo que a “inserção da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel é uma inserção a construir” (OPPA, Maio/2008, p. 24).

⁴⁶ Informação datada de 27 de setembro de 2007. Empresas com Selo Combustível Social no ano de 2007 e sua localização: Agropalma (Moju - PA); Barralcool (Barra do Bugre - MT); Binatural (Formosa - GO); Biocapital (Charqueada - SP); Brasil Ecodiesel (Porto Nacional - TO, Itaqui - MA, Floriano - PI, Cratéus - CE, Iraquara - BA, Rosário do Sul - RS); BSBios (Passo Fundo - RS); Caramuru (São Simão - GO); Fertibom (Catanduva - SP); Granol (Campinas - SP, Anápolis - GO); IBR (Simões Filho - BA); Oleoplan (Veranópolis - RS); Ponte di Ferro (Taubaté - SP, Rio de Janeiro - RJ) e Soyminas (Cássia - MG).

Em matéria publicada no jornal Folha de São Paulo (29/01/2008), Antônio Márcio Buainain, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, ressalta uma das conclusões da dissertação de Junior Ruiz Garcias, intitulada “O PNPB e a Agricultura Familiar na Região Nordeste”:

“(...) o PNPB não conseguiu incrementar a produção de mamona no Nordeste”, o que poderia indicar que o selo social estaria sendo usado para facilitar os investimentos industriais sem beneficiar diretamente a AF (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).

No ano subsequente iniciaram-se as parcerias para o desenvolvimento do Projeto. A primeira parceria foi firmada entre os anos de 2008 e 2010, e a segunda de 2010 a 2014. O propósito das mesmas consistia em articular os elos da cadeia produtiva fornecendo informações e divulgando as regras do programa.

Segundo depoimentos de gestores do MDA, entre as diversas atividades promovidas, pode-se destacar: reuniões com grupos de interesse, com órgãos fornecedores de assistência técnica, bancos, prospecção de agricultores familiares, geo referenciamento, etc.

Ressalta-se, entretanto, que as metodologias adotadas se diferenciavam de acordo com as demandas identificadas em cada região, sendo então adequadas para atender as necessidades organizacionais de cada base produtiva.

Dessa forma na região Nordeste o Projeto Polos se caracterizou pela realização do fomento da produção e monitoramento do MDA; enquanto que na região Centro-Sul, sob a coordenação da Cooperativa Plural⁴⁷, o Projeto se baseava na reunião de grupos de discussão com as empresas produtoras e as demais organizações representantes dos setores que participam da cadeia de biodiesel (agricultura familiar, entidades de oferecimentos de assistência técnica, fornecedores de sementes e fertilizantes, etc.). Ressalta-se que na região Centro Oeste o projeto mostrou-se muito importante na identificação das áreas de assentamento, permitindo a identificação das mesmas e o fomento da produção de oleaginosas (Entrevistas 1 e 2).

Os dados acerca do desenvolvimento do Projeto na primeira parceria firmada (2008-2010) foram divulgados na Cartilha “Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial”.

“O Projeto Polos vêm funcionando como uma ‘incubadora de fornecedores de matéria prima para o PNPB’, e como um indutor do desenvolvimento territorial, levando informações, promovendo fóruns de discussões e conhecimentos aos agricultores familiares e outros atores territoriais no campo.

Os projetos e parcerias do Ação do Biodiesel da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) vêm sendo qualificadas graças a melhor identificação de demandas feita pelo Projeto Polos e a integração com os Territórios da Cidadania (CARTILHA MDA, 2010).

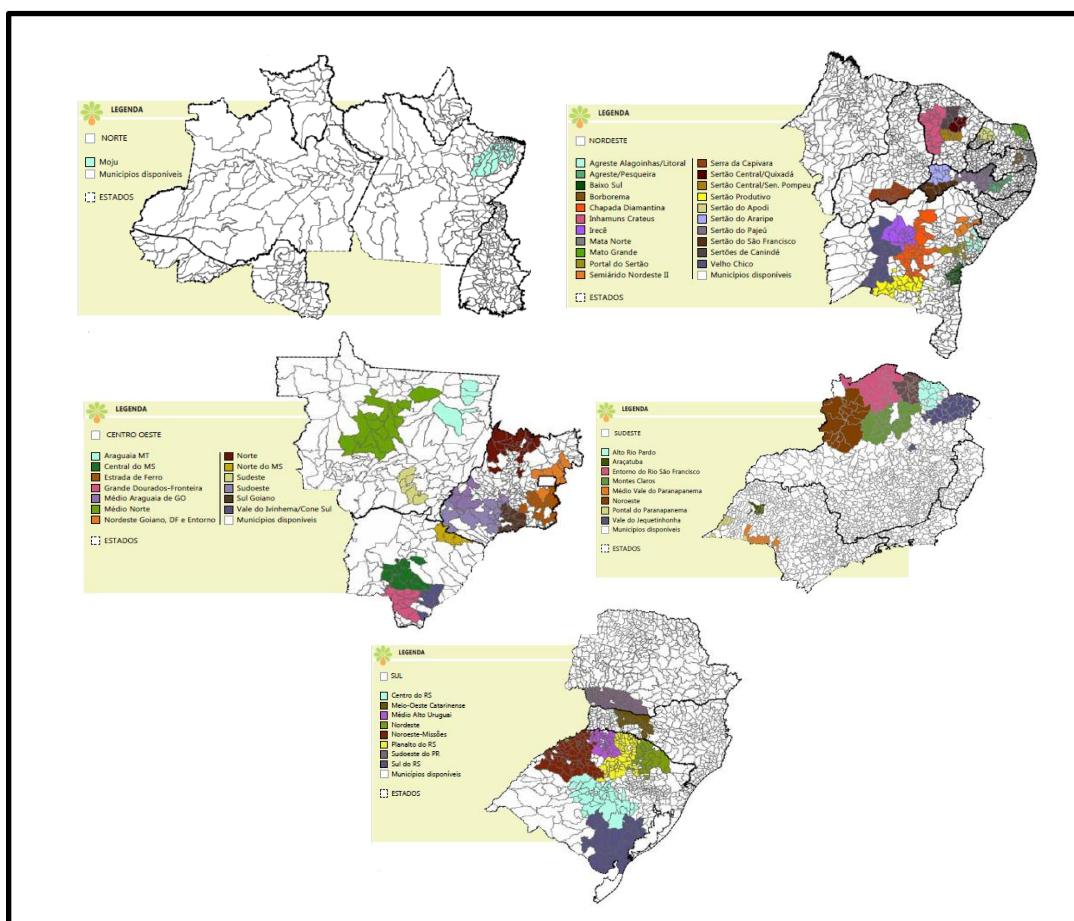
Segundo a Cartilha, o Projeto se ampliou (ANEXO V), passando de 30 polos em 2006, para 63 polos em 2010 localizados nas cinco regiões do país (Figura 16). O documento ressalta ainda que: i) a região Norte, apesar de possuir um único polo de produção organizado, caracterizado como polo do dendê, possuía potencialidade de expansão devido ao lançamento do Programa Nacional de Produção Sustentável de Palma de Óleo; ii) por ter sido a primeira na qual o Projeto foi implementado, a região Nordeste, é que tem o maior número de polos; iii) a região Centro Oeste, apesar de se caracterizar fortemente pela agricultura patronal e de exportação, tem implementado iniciativas de organização dos agricultores familiares por meio

⁴⁷ “Projeto Polos de Biodiesel: nesta parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, contribuímos, em todas as regiões do país, para a organização sustentável da base produtiva de oleaginosas pela agricultura familiar para o fornecimento de matéria prima às empresas com Selo Combustível Social nos termos do programa nacional de produção e Uso de Biodiesel, de modo a incluir este seguimento na cadeia produtiva de biodiesel” (PLURAL, 2015).

Disponível em: <<http://www.pluralcooperativa.com.br/trabalhos.html>>. Acesso em: 12/01/2015.

de cooperativas e incentivado a diversificação da produção de oleaginosas (produção de gergelim nos estados de Goiás e Mato Grosso, e de canola no Mato Grosso do Sul); iv) a região sudeste, conta um número muito pequeno de polos organizados, sobretudo no Estado de São Paulo; e, v) a metodologia aplicada na região do Sul do país se diferencia das demais pela alta organização dos agricultores familiares em cooperativas (MDA, 2010).

Figura 16. Evolução dos polos de produção de biodiesel: Projetos Polos de Biodiesel – até 2010



Fonte: MDA (2010).

A segunda parceria firmada para execução do Projeto, no ano de 2010, findou suas atividades em meados de 2014, não havendo ainda a divulgação concreta dos dados, nem a negociação de uma parceria, findando juntamente com esta o Projeto Polos de Biodiesel, que teve a duração de nove anos.

De uma maneira geral, os gestores do MDA afirmam que o Projeto proporcionou importante acúmulo de informações, subsidiando inclusive as alterações realizadas nas normativas que regem o Selo Combustível Social.

Apesar dos ganhos citados pelos gestores do MDA, o Projeto Polos de Biodiesel foi alvo de críticas de instituições representantes da agricultura familiar. Em entrevista concedida a Revista Biodiesel BR (jun/jul 2003) a então coordenadora geral da FETRAF-Brasil, Elisângela Araújo, reconheceu a importância dos polos no âmbito do MDA, como uma forma de supervisionar as ações de inclusão da agricultura familiar no PNPB, mas ressaltou que a iniciativa apresentava falhas em relação ao envolvimento dos diversos atores estratégicos, configurando um entrave ao avanço do programa em sua dimensão social. Dentre as falhas a coordenadora apontou a falta de articulação entre as secretarias estaduais e as delegacias do Ministério.

3.1.3. Identificando as demandas: reconfigurações do instrumento

Por meio das Portarias Ministeriais que regem o Selo Combustível Social, o MDA tem autonomia para calibrar o instrumento conforme a necessidade de inclusão da agricultura familiar na cadeia e o atendimento das demandas dos demais setores participantes do PNPB.

Durante sua fase de implementação e execução, o Projeto Polos de Biodiesel, proporcionou ao MDA uma ampla troca de informações acerca das demandas regionais dos atores envolvidos da cadeia de biodiesel.

Porém além deste, o MDA mantém contato e promove reuniões periodicamente com representantes do tripé de negociações da política (Capítulo 2) formado por: agricultores familiares e suas entidades, e indústrias de biodiesel, também com seus órgãos representantes.

Conforme visto no Capítulo 2, a CONTAG constituiu a primeira entidade representante da agricultura familiar a conceder apoio às diretrizes e conceitos estabelecidos no GTI e na CEI no momento de formulação da política, se configurando, dessa forma, na etapa subsequente de implementação, como o primeiro sindicato a anuir os contratos da agricultura familiar juntamente às indústrias de biodiesel.

Posteriormente o MPA e a FETRAF, respectivamente, também ingressaram como representantes dos agricultores familiares, formando a base dos movimentos sociais e sindicatos dos quais o MDA recebe as demandas deste setor. Com a introdução da comercialização de matérias primas da agricultura familiar por meio de suas cooperativas no ano de 2011 e o aumento da participação destas no programa, recentemente, são chamadas para participarem das reuniões a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES).

Conformando o outro elo de negociações, as demandas do setor industrial foram inicialmente realizadas pela União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (UBRABIO), fundada no ano de 2007 após a instituição do PNPB. Hoje atuam como interlocutor entre o Ministério e as indústrias, incluindo ainda os setores produtores de tecnologia e sementes, insumos e outros produtos e serviços que atendem o setor, a UBRABIO (representando 23 associados), a Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (APROBIO – com 10 associados) e a ABIOVE (com 12 associados).

Outro ator relevante, sempre atuante e consultado em relação às mudanças nas normativas da cadeia de biodiesel é a Petrobras, que participa de forma constante e isolada por não encontrar-se associada a nenhuma das entidades acima citadas.

“De lá pra cá nós tivemos que amadurecer esse Selo, amadurecer que eu digo, fazer ajustes para que ele chegassem mais perto da questão real. Porque não dá pra produzir matéria prima pra produção de biocombustível que não seja matéria prima que seja competitiva. Aí é que entra a questão da soja. Então lá atrás (...) nós pensávamos que podia produzir também com soja, e nós pensávamos que podia produzir a partir, inclusive, da mamona, e isso não aconteceu. Então essa consolidação com a mamona não se deu” (Entrevista 3).

O trecho acima transcrito expõe, em grande parte, a identificação de demandas por alterações no Selo Combustível Social, com a finalidade de melhor adaptá-lo tanto ao atendimento dos agricultores familiares incluídos no programa, como às condições de aquisição de matérias primas para as empresas produtoras de biodiesel.

Instituído pelo Decreto nº 5.297 de 06 de dezembro de 2004, o Selo foi inicialmente, regido pela Instrução Normativa (IN) de nº 01 de 05 de julho de 2005, que dispunha sobre os critérios relativos a concessão e uso do Selo Combustível Social.

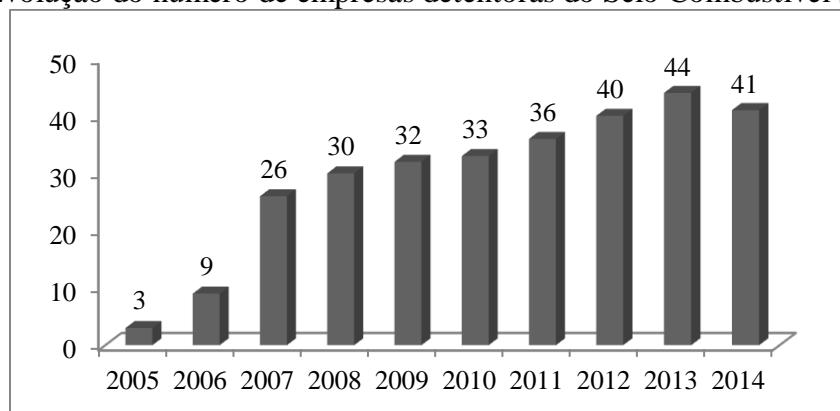
Em setembro deste mesmo ano é publicada a IN nº 02 de 30 de setembro de 2005, que dispunha, de forma complementar, sobre os critérios e procedimentos relativos ao

enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao Selo e mantinha os percentuais mínimos de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, distribuídos entre as regiões brasileiras da seguinte forma: i) 50% para Nordeste e Semiárido; ii) 30% para Sul e Sudeste; e iii) 10% para Norte e Centro Oeste.

Apesar de instituída em setembro de 2005, tal normativa entra em vigor, no que diz respeito ao percentual de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, somente em meados de 2006.

No Gráfico 5 abaixo pode-se observar a evolução do número de indústrias possuidoras do Selo Combustível Social desde o ano de 2005, quando se iniciou a implementação do PNPB e de seus instrumentos de ação.

Gráfico 5. Evolução do número de empresas detentoras do Selo Combustível Social



Fonte: MDA, 2014.

Observa-se neste ponto, que apesar do desenho dos leilões⁴⁸ ter sido planejado em dois lotes distintos, no qual o primeiro favorecesse as indústrias com Selo Combustível Social, até o quarto leilão realizado pela ANP, em julho de 2006, data em que normativa entra em vigor, as indústrias com Selo não receberam o benefício de participar de um lote especial, recebendo somente os benefícios referentes às linhas especiais de crédito do BNDES.

A partir do quinto leilão realizado em fevereiro de 2007, no qual somente as indústrias possuidoras do Selo⁴⁹ participaram comercializando 45.000 m³ de biodiesel, a ANP altera o critério de participação dos leilões, intercalando leilões somente para indústrias possuidoras do Selo Combustível Social (6°, 8° e 10° leilões) e leilões abertos as indústrias com e sem Selo (7°, 9° e 11° leilões).

Em período anterior à promulgação da mistura obrigatória de 2% de biodiesel ao diesel (B2), no ano de 2007, consultores especialistas no mercado de commodities já afirmavam os ganhos obtidos com o sistema de comercialização do biodiesel viabilizado por meio dos leilões da ANP, uma vez que estes tiveram por mérito a estruturação da cadeia de biodiesel e o estímulo ao mercado interno, dando credibilidade ao programa.

Percebe-se nesta análise a relevância dada a participação da Petrobras em relação a garantia de compra do biodiesel das empresas privadas, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

“A iniciativa da Petrobras amenizou a assimetria de informações quanto a preços e custos em um mercado ainda nascente” (Gonzalo Terracini, analista da FCStone em entrevista concedida a Revista Biodiesel BR, out/nov 2007).

Nessa mesma edição da Revista, Odair Klein, então presidente da UBRABIO, afirma que as empresas privadas defendiam, neste primeiro momento de implementação a realização dos leilões como forma de garantir preços competitivos, garantindo um mecanismo de equalização dos preços.

⁴⁸ O primeiro leilão de biodiesel foi realizado em novembro de 2005, contando com oito indústrias ofertantes.

⁴⁹ Na ocasião participaram do quinto leilão de biodiesel sete indústrias possuidoras do Selo Combustível Social.

Somente do 12º leilão de biodiesel em diante, ocorrido em novembro de 2008, se inicia a divisão por lotes, no qual o lote 1 é destinado exclusivamente à oferta de biodiesel das empresas detentoras do Selo Combustível Social.

A primeira alteração na normativa que rege o Selo ocorre no ano de 2009 em consequência direta da dinâmica de mercado e da inadequação das porcentagens de aquisição de matéria prima da agricultura familiar por região.

A normativa foi então revisada e atualizada com a publicação da IN de nº 01 de 19 de fevereiro de 2009, que estabelece da seguinte forma a calibragem dos percentuais de aquisição de matéria prima da agricultura familiar: i) 10% até a safra 2009/2010, e 15% a partir da safra 2010/2011 para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro Oeste; e ii) 30% para as aquisições provenientes das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semiárido a partir da data de publicação da Instrução.

Tal inadequação vinha sendo verificada desde dezembro de 2007, ocasião em que o Jornal Estado de São Paulo já afirmava acerca da revisão das porcentagens de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, principalmente das regiões Norte e Nordeste, com base em depoimento de gestores do MDA.

“A criação de um porcentual isonômico em todo o Brasil implicaria, por outro lado, na elevação da participação da agricultura familiar no Norte e Centro Oeste. Nessas regiões, a exigência para a concessão do “Selo Combustível Social” – a partir do qual o produtor de biodiesel passa a ter acesso aos benefícios fiscais do programa – é de 10%” (FOLHA DE SÃO PAULO, 30/12/2007).

As discussões acerca de tais mudanças na normativa contaram com participação da CONTAG e da FETRAF. No entanto, Francisco Lucena, dirigente da Fetraf Brasil, em entrevista a Revista Biodiesel BR (Edição nº 12), afirma que a instituição “discordou veementemente” da redução dos percentuais a serem adquiridos da agricultura familiar na região Nordeste.

“Acreditamos que seja possível manter a cota de 50%, se houver incentivo em investimento, assistência técnica e melhoria nos projetos de reforma agrária. A redução desqualifica o discurso de que o selo veio para gerar emprego e promover a inclusão social”.

Outra alteração relevante ocorrida nesta normativa diz respeito às negociações contratuais estabelecidas com as cooperativas dos agricultores familiares, que deveriam obrigatoriamente ter a participação de pelo menos uma representação dos agricultores familiares, tais como Sindicatos de Trabalhadores Rurais ou de Trabalhadores da Agricultura Familiar filiados a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) ou filiados à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF); entre outras instituições credenciadas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Neste ponto, vale ressaltar que a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), criticava, desde 2007, a forma de participação das cooperativas no programa de biodiesel. Um dos entraves apontados como justificativa da não alavancagem do cooperativismo na área de biocombustíveis consistia na obrigação de que os produtores interessados em usar biodiesel tinham de participar dos leilões da Petrobras (VALOR ECONÔMICO, 2007).

No ano de 2010, evidenciando a expansão do mercado de biodiesel e a rápida formação de um robusto parque industrial o governo federal antecipou em três anos a implementação da mistura B5 (5% de biodiesel ao diesel). Tal medida foi amplamente aceita pelo setor empresarial, que identificava, já neste período, grande capacidade ociosa, propondo, inclusive o aumento trimestral de 1% da mistura, mantendo o gradualismo a fim de garantir a segurança e a distribuição. Em matéria publica no Jornal Valor Econômico, Juan Diego Férres, na época, presidente do Conselho Superior da UBRABIO, justifica o incremento da mistura pelo benefício a ser gerado tanto para agricultura familiar quanto para a cadeia da soja.

“Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a cada 1% de biodiesel são criados 45 mil empregos provenientes da agricultura familiar, gerando renda de cerca de R\$ 5 mil por agricultor.

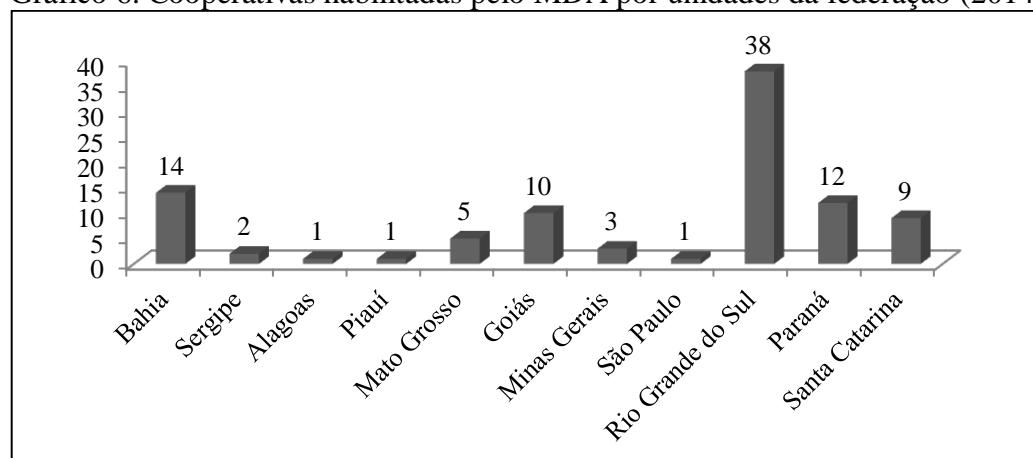
Um novo marco regulatório beneficiará também o mercado da soja no país. Se apenas o incremento de 10,5 milhões de toneladas previsto para a safra 2009/2010 fosse esmagado, já teríamos disponibilidade de óleo para dobrar de B5 para B10” (VALOR ECONÔMICO, 05/05/2010).

Após um intervalo de dois anos, foi publicada a IN de nº01 de 20 de junho de 2011, que modifica o critério de negociação com as cooperativas da agricultura familiar estabelecidos na normativa anterior. Fica então estabelecido, que tais contratos podem ser celebrados diretamente com as mesmas sem o intermédio de uma instituição representativa desde que observados os critérios para habilitação destas como fornecedoras de matéria prima para fins de concessão e manutenção do Selo Combustível Social.

Pode-se dizer que tal modificação é reflexo do aumento da participação das cooperativas da agricultura familiar na comercialização das oleaginosas para o mercado de biodiesel. Em notícia divulgada no sítio do MDA em junho de 2010, o Coordenador Geral de Biocombustíveis – Marcos Antônio Viana Leite, já admitia o cooperativismo como a “mola propulsora” da inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel (OPPA, Jun/2010, p. 36).

Encontravam-se habilitadas até dezembro de 2014 segundo esta normativa, 96 cooperativas da agricultura familiar, distribuídas nos estados brasileiros segundo o Gráfico 6.

Gráfico 6. Cooperativas habilitadas pelo MDA por unidades da federação (2014)



Fonte: MDA (2014).

No ano de 2011, a partir da realização do 23º leilão inseriu-se no desenho da política de biodiesel o Fator de Ajuste Logístico⁵⁰ (FAL), que alterou a metodologia de realização dos leilões. Com a implementação do FAL no PNBP a estrutura dos leilões tornou-se mais complexa, levando em conta as cinco regiões brasileiras, para as quais se mantiveram os lotes preferenciais para as indústrias com Selo, totalizando 10 lotes, 2 por região, sendo cada lote dividido ainda pelo critério “Com FAL” e “Sem FAL”, conforme exemplificado na Figura 17 abaixo, divulgada pela ANP, com os dados do 23º leilão, realizado em agosto.

Observa-se neste ponto, que apesar do mecanismo de leilões oferecer um benefício às indústrias possuidoras do Selo, o mesmo não realizava distinção acerca do posicionamento geográfico da empresa ou quanto a matéria prima utilizada para a produção do biodiesel. A instituição do FAL visou, dessa forma, corrigir as distorções de mercado causadas pelo

⁵⁰ O MME instituiu o chamado Fator de Ajuste Logístico (FAL), um valor relativo ao transporte entre o estado de origem e o destino do biodiesel que as usinas deveriam deduzir de suas ofertas. O objetivo dessas modificações era estimular uma maior isonomia entre os produtores instalados em diversas regiões para descentralizar um pouco a oferta que, tradicionalmente, estava concentrada no eixo Sul-Centro Oeste.

posicionamento geográfico das mesmas e a aquisição de matérias primas na região de sua localização.

Ressalta-se, entretanto, que tal medida, considerada como uma correção das distorções do mercado do ponto de vista do governo federal, recebeu posicionamento contrário do setor industrial, que por meio da UBRABIO chegou a pedir, sem sucesso, a impugnação do edital referente ao 23º leilão com o objetivando a familiarização do mercado com as novas regras (REVISTA BIODIESEL BR, 2014).

Figura 17. Resultado do 23º leilão de biodiesel promovido pela ANP – agosto/2011

MISTURA OBRIGATÓRIA: 5% - out a dez/2011										
Região	Sul	Sudeste			Centro-Oeste			Norte		Nordeste
	23º Leilão ^a Lote 1 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 2 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^c Lote 3 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 4 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 5 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 6 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 7 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 8 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 9 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11	23º Leilão ^b Lote 10 Edital ANP 035/11 24, 25, 26 e 29/08/11
Nº de Vencedores	5	6	20	15	14	6	9	6	11	9
Volume ofertado (m ³)	104.000	26.000	240.800	60.200	61.600	15.400	61.600	15.400	92.000	23.000
VOLUME OFERTADO (m ³) - Região	130.000		301.000		77.000		77.000		115.000	
VOLUME OFERTADO (m ³) - Leilão					700.000					
VOLUME ARREMATADO (m ³)	104.000	26.000	240.800	60.200	61.600	15.400	61.600	15.400	92.000	23.000
VOLUME ARREMATADO (m ³) - Região	130.000		301.000		77.000		77.000		115.000	
VOLUME ARREMATADO (m ³) - Leilão					700.000					
Preço Máximo de Referência (R\$/m ³) ^d	2.376,20	2.376,20	2.470,50	2.470,50	2.376,20	2.376,20	2.628,00	2.628,00	2.673,60	2.673,60
Preço Médio (R\$/m ³) ^d	2.310,88	2.110,61	2.423,22	2.178,57	2.340,72	1.969,22	2.609,57	2.398,63	2.632,54	2.385,35
Deságio (%)	(2,75)	(11,18)	(1,91)	(11,82)	(1,49)	(17,13)	(0,70)	(8,73)	(1,54)	(10,78)
Preço Médio (R\$/m ³) ^d - (Região)	2.270,83		2.374,29		2.266,42		2.567,38		2.583,10	
Deságio (%) - (Região)	(4,43)		(3,89)		(4,62)		(2,31)		(3,38)	
Preço Médio (R\$/m ³) ^d - (Leilão)					2.398,75					
Deságio (%) - (Leilão)					(3,79)					
Preço Máximo de Referência (R\$/m ³) ^d	2.375,61	2.367,39	2.380,66	2.322,27	2.374,64	2.375,37	2.406,96	2.354,71	2.570,07	2.367,85
Preço Médio (R\$/m ³) ^d	2.310,29	2.101,80	2.333,37	2.030,34	2.339,17	1.968,39	2.388,53	2.125,34	2.529,01	2.079,60
Deságio (%)	(2,75)	(11,22)	(1,99)	(12,57)	(1,49)	(17,13)	(0,77)	(9,74)	(1,60)	(12,17)
Preço Médio (R\$/m ³) ^d - (Região)	2.268,59		2.272,77		2.265,01		2.335,90		2.439,13	
Deságio (%) - (Região)	(4,44)		(4,06)		(4,62)		(2,53)		(3,58)	
Preço Médio (R\$/m ³) ^d - (Leilão)					2.305,41					
Deságio (%) - (Leilão)					(3,94)					
Prazo de entrega	Outubro a Dezembro de 2011									

Fonte: ANP (2014).

A última mudança referente aos percentuais de matéria prima adquiridos da agricultura familiar foi publicada na Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012, que revoga a IN nº 01 de 19 de fevereiro de 2009, tendo destaque o aumento da porcentagem adquirida da região Sul, que se eleva para 40% a partir da safra de 2013/2014. Os diferentes percentuais estabelecidos pelas normativas podem ser comparados na Tabela 1.

Tabela 1. Comparativo do percentual mínimo de aquisição de matéria prima da agricultura familiar

	IN de 30/09/2005	IN de 19/02/2009	Portaria de 06/09/2012
Norte	10%	15%	15%
Nordeste e Semiárido	50%	30%	30%
Centro Oeste	10%	15%	15%
Sudeste	30%	30%	30%
Sul	30%	30%	40%

Fonte: Elaboração própria. MDA (2014).

Tal alteração (Portaria nº 60 do ano de 2012) envolveu um processo qualificado de consulta pública divulgada em Diário Oficial com determinação de prazo. Foram recebidas sugestões e críticas e a partir na análise destas, elaborada uma proposta que foi apresentada ao grupo de representantes do tripé de negociação do Selo para discussão e normatização das alterações.

Observa-se que de uma total informalidade no diálogo que o MDA promovia com os atores da cadeia de biodiesel desenvolveu-se um processo formal por meio de consultas públicas a partir do ano de 2011, quando deu-se a realização da primeira com intenção de fornecer subsídios às mudanças nas normativas que regem o instrumento.

No ano de 2013, houve também a realização da segunda outra consulta pública, entretanto, esta não constituiu alteração nas regras do programa. Apesar da estruturação do processo formal de consulta pública, o MDA mantém relações estreitas com as entidades representativas acima citadas por meio de reuniões periódicas organizadas em grupos, nas quais são repassadas e atualizadas informações e demandas referentes a cadeia de biodiesel.

A última atualização nas normas que regem o Selo Combustível Social foi realizada após a promulgação do B7, na Portaria nº 81, de 26 de novembro de 2014. Não houve modificações quanto as porcentagens de aquisição de matéria prima da agricultura familiar, sendo calibrado, nesta normativa os multiplicadores de valor de aquisição utilizados para o cálculo do percentual mínimo (Tabela 2).

Tabela 2. Comparativo dos multiplicadores de valor de aquisição de matéria prima da agricultura familiar

	Portaria nº 60/2012	Portaria nº 81/2014
Fonte de óleo de origem vegetal ou animal, beneficiada, exceto soja	4	2
Matéria primas das regiões Nordeste e Semiárido	3	2
Matéria prima de cooperativa agropecuária da agricultura familiar	1,2	1,2
Matérias-primas das regiões Sudeste e Centro Oeste oriundas da agricultura familiar de suas respectivas regiões	1,5	-

Fonte: MDA (2014).

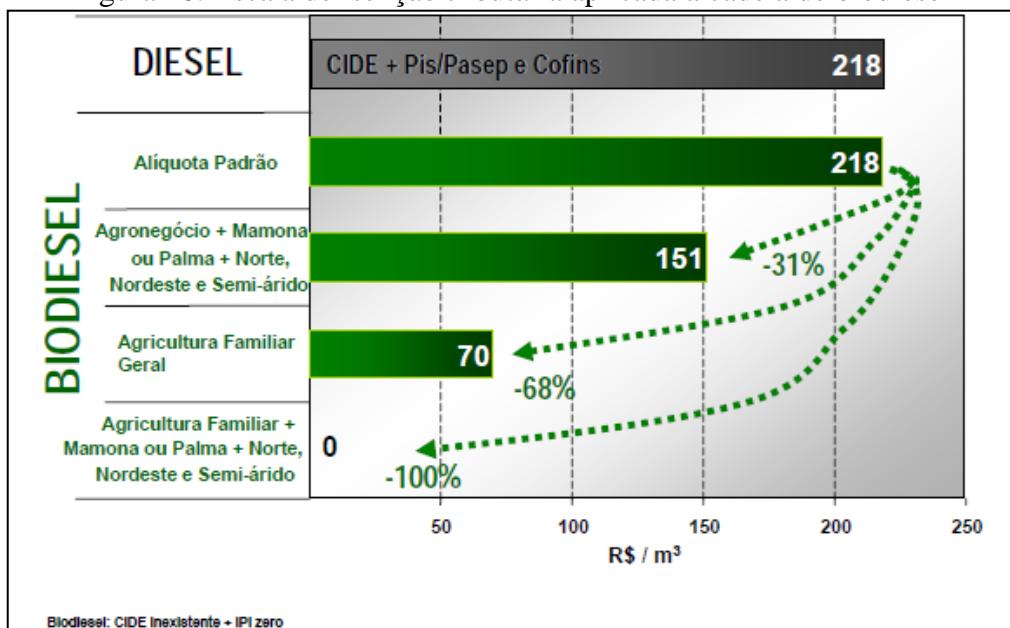
3.1.4. “Faltou o governo combinar um pouco o jogo⁵¹”: breves considerações acerca da questão tributária

Conforme sinalizado no Capítulo 2, as ações do Ministério da Fazenda e seu poder de voto sobre a política de biodiesel se fazem sentir no momento em que os atores negociam as modificações nos instrumentos do PNPB, principalmente no que diz respeito às questões tributárias.

Um dos benefícios criados no desenho do programa como incentivo às empresas para obtenção do Selo Combustível Social era a redução das alíquotas de PIS/COFINS. Inicialmente regida pela Lei 11.116 de 18 de maio de 2005, a contribuição de PIS/COFINS para indústria produtora de biodiesel incidia uma única vez sobre a receita bruta auferida com a venda de biodiesel com valores fixos por metro cúbico de biodiesel, podendo haver ainda abatimentos quanto a matéria prima utilizada na produção de biodiesel e a região de produção da matéria prima, conforme demonstra a Figura 18 abaixo.

⁵¹ Trecho de informação verbal extraída da entrevista concedida em setembro de 2014 por um gestor da política de biodiesel no âmbito do MDA.

Figura 18. Escala de isenção tributária aplicada a cadeia de biodiesel



Fonte: IICA. MDA (2007).

As críticas ao sistema tributário inicialmente adotado recaem sobre o desenvolvimento de um sistema monofásico com uma alíquota de PIS/COFINS fixa por metro cúbico, enquanto nas demais cadeias de produção que o biodiesel percorre figuram um sistema de tributação polifásico de acúmulo de crédito PIS/COFINS, que termina por se sobrepor ao benefício concedido às empresas possuidoras do Selo Combustível Social.

Para além do fator de sobreposição dos impostos, pode-se ressaltar que o benefício tributário muitas vezes não equivale ao valor de vender a oleaginosa ou seu óleo para outros mercados, como é o caso da mamona e da indústria química.

Nesse sentido, em dezembro do ano de 2007, já haviam reivindicações acerca de pedidos de maiores subsídios a serem concedidos pelo governo federal para alavancar a produção de biodiesel nas regiões Norte e Nordeste, de forma a equilibrar os altos custos produtivos destas regiões⁵².

Do ponto de vista não governamental a transferência da obrigação de prestação de assistência técnica para os agricultores familiares pelas empresas onera sobremaneira o custo de produção do biodiesel, chegando a superar os benefícios concedidos pela isenção tributária de PIS/CONFINS as empresas detentoras do Selo combustível Social (BIODIESEL BR, dez/jan 2008).

Em meados do ano de 2007, as empresas produtoras de biodiesel buscaram exercer pressão pela ampliação dos benefícios concedidos às empresas portadoras do Selo Combustível Social para a totalidade das empresas produtoras de biodiesel. Organizadas por meio da Câmara Setorial de Oleaginosas e Biodiesel do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o grupo reivindicou pela isonomia das isenções fiscais (MAPA, 2007).

A correção da distorção do sistema monofásico constituiu uma das principais demandas analisadas pelos gestores do MDA para as alterações efetuadas nas regras e normas

⁵² Segundo a Revista Valor Econômico, o presidente da subcomissão de Biocombustíveis da Comissão de Agricultura do Senado, João Tenório (PSDB-AL), afirmou em audiência pública, que o governo deveria subsidiar a produção de combustíveis de origem vegetal da mesma forma como ocorreu no início do Proálcool. Tenório é dono de usinas no estado de Alagoas. Disponível em: <http://oppa.net.br/clipping/ab/clipping-OPPA-AB-dez_2007.pdf>. Acesso em: 24/03/2015.

de funcionamento do Selo Combustível Social no ano de 2008, quando se deu a primeira alteração da normativa que diz respeito a isenção dos tributos de PIS/COFINS para as empresas detentoras do Selo por meio do Decreto nº 6.458 de 14 de maio de 2008, que previa que para todo biodiesel produzido a partir de qualquer matéria prima da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido deveria ser aplicado o coeficiente de redução de PIS/COFINS de 100% (MDA, 2014); e pelo Decreto nº 6.606 (21 de outubro de 2008), que determinava que todo o biodiesel produzido no Brasil passava a ter uma alíquota única de PIS/COFINS (R\$ 177,95/m³ de biodiesel).

Ainda assim, um estudo⁵³ do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) lançado no segundo semestre de 2010 – dois anos após as alterações da normativa – aponta para a deficiência dos mecanismos de incentivo tributário estabelecido pelo governo federal para a inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, principalmente aqueles localizados na região Nordeste (BIODIESEL BR, 2010).

Neste mesmo ano, em depoimento concedido a Revista Biodiesel BR (29/10/2010), Arnoldo Campos admite a necessidade de mudanças na normativa que rege o Selo Combustível Social.

“Arnoldo de Campos, diretor de geração de renda e agregação de valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) reconheceu que é preciso alterar alguns pontos da Instrução Normativa do selo social, aprovando, por exemplo, uma proposta tributária que incentive a diversificação e resolva o problema do crédito presumido” (BIODIESEL BR, 2010).

A despeito da opinião do gestor do MDA, a publicação do Artigo nº 47 da Lei 12.546 de 14 de dezembro de 2011, que isenta as usinas do pagamento de impostos como o PIS/COFINS e praticamente anula os benefícios concedidos às empresas portadoras do Selo Combustível Social, teve como consequência um aumento relevante das críticas aos mecanismos adotados como incentivos ao Selo.

“Art. 47. A pessoa jurídica sujeita ao regime de apuração não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) poderá descontar dessas contribuições, devidas em cada período de apuração, crédito presumido calculado sobre o valor das matérias-primas adquiridas de pessoa física ou recebida de cooperado pessoa física e utilizados como insumo na produção de biodiesel” (BRASIL, MF, 2011).

Apesar das críticas a respeito desta determinação sobre as dimensões sociais do programa, a promulgação da isenção fiscal de PIS/COFINS para a totalidade de indústrias produtoras de biodiesel foi vista como uma conquista para o setor industrial, evidenciando o intenso lobby exercido por estas. O depoimento de Odacir Klein, na época diretor executivo da UBRABIO, em entrevista ao Globo Rural, reafirma as conquistas obtidas para o setor privado:

“Esta, sem dúvida, foi uma medida muito positiva para o setor produtivo do biodiesel”, disse Klein. ‘Agora, esperamos que o governo sinalize para um novo marco regulatório” (GLOBO RURAL, 16 de dezembro de 2011).

Visando atender a duas das diretrizes principais do PNPB – a inclusão da agricultura familiar na cadeia e a diversificação das oleaginosas utilizadas na produção de biodiesel – o MDA realizou, no ano de 2012, uma série de reuniões com a Receita Federal na tentativa flexibilizar os benefícios da redução do PIS/COFINS para as indústrias de biodiesel que promovessem o fomento a diversificação de oleaginosas da agricultura familiar (mamona, girassol e canola), a fim conceder a essas empresas acesso às alíquotas diferenciadas. No entanto, o fato da produção destas culturas nem sempre se destinarem a produção de biodiesel

⁵³ O estudo analisa as políticas de desenvolvimento rural e sustentável do PNPB e aborda outros pontos como: a necessidade de aporte, tanto dos agentes de mercado como do governo, nos primeiros anos de implementação da política para alavancagem do setor produtivo; as deficiências da agricultura familiar brasileira; a atuação da Petrobras na cadeia, entre outros.

inviabilizou, do ponto de vista da Receita, a concessão do benefício, sob a justificativa de artificialização da cadeia de produção.

Dessa forma, como o benefício é concedido a indústria que adquire matéria prima da agricultura familiar e a utiliza na produção de biodiesel, a medida acaba por favorecer a cadeia de produção da soja, matéria prima que predomina na produção de biodiesel. Por ser uma cultura já consolidada no país, os produtores desta oleaginosa possuem alto nível organizacional, sendo capazes de influenciar mudanças no marco regulatório da tributação do biodiesel por meio da formação de *lobby* e, assim, obter um crédito presumido PIS/COFINS para produção de biodiesel realizada a partir de matéria prima agrícola *in natura* (Artigo nº 31 da Lei 12.865 de 9 de outubro de 2013).

“Qual é a matéria prima *in natura*, matéria prima agrícola *in natura*, que se utiliza para fazer biodiesel? Soja. (...) isso atende o verticalizado, que compra grão e produz biodiesel a partir desse grão. Ele vai ter um crédito presumido no seu biodiesel e esse crédito presumido, ele foi irrestrito, amplo, sem diferenciar o que é agricultura familiar ou não” (Entrevista 4).

No âmbito do Selo Combustível Social a instituição desta última normativa, que revoga o Artigo nº 47 da Lei 12.546, agrava ainda mais os benefícios concedidos às empresas possuidoras do Selo, uma vez que não prevê que a aquisição de grão *in natura* seja realizada exclusivamente da agricultura familiar. A medida beneficia ainda as indústrias com processo de produção verticalizado.

Em 2014 houve ainda uma nova atualização quanto à incidência da contribuição do PIS/COFINS para a cadeia de produção do biodiesel. A Instrução Normativa nº 1.514 de 20 de novembro de 2014 determina as empresas que podem se beneficiar da suspensão da incidência de PIS/COFINS por meio de um crédito presumido destinado a produção de biodiesel.

“Art. 3º Fica suspensa a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as receitas decorrentes das vendas de matéria-prima *in natura* de origem vegetal destinada à produção de biodiesel, quando efetuadas por:

- I - pessoa jurídica que exerce atividade agropecuária;
- II - cooperativa de produção agropecuária; ou
- III - pessoa jurídica cerealista” (BRASIL, MF, 2014).

Ressalta-se que também nesta normativa *não há citações ou condições especiais para as empresas possuidoras do Selo Combustível Social, fator esse que demonstra que o principal instrumento que motiva a entrada e permanência das indústrias na cadeia de biodiesel não consiste no instrumento tributário utilizado de aporte e incentivo ao Selo Combustível Social, mas sim em um instrumento de mercado, ou seja, nos leilões, com lotes reservados, promovidos pela ANP.*

“E o processo da agricultura familiar foi transitando com mais e mais facilidade. Resistências tinham, resistências têm, mas hoje não se discute muito mais o setor industrial, elas trabalham assim, sem dificuldade, e assim, o que motiva não é mais a política tributária, o que motiva realmente são os leilões da ANP, que foi o instrumento mais forte. Veja, novamente um instrumento de mercado, não tributário” (Entrevista 2).

3.2. Implementação: a estratégia das empresas

Na fase de formulação do PNBP, uma das principais preocupações dos seus formuladores constituía-se na implementação de um programa, que além de garantir mercado para o biodiesel visasse também a inclusão social da agricultura familiar, sendo necessário

desenhar por quais mecanismos esta última seria realizada, adotando-se o Selo Combustível Social e as parcerias público privadas com empresas produtoras de biodiesel.

Destaca-se que nesta fase, a Petrobras caracterizou-se como um importante agente assumindo um papel consultivo e de provedora de informações relevantes durante as audiências públicas, posicionando-se favoravelmente a implementação de uma política de biodiesel. A empresa demonstrou ainda interesse em atuar na produção do combustível, o que foi duramente combatido pela Casa Civil, e por Ministérios como o MME e o MAPA, sendo destinado a empresa, então o papel de garantir a execução dos leilões de compra e venda de biodiesel na fase de implementação do PNPB. Ficando assim, responsáveis pela produção e pela inclusão social proposta no projeto, as empresas de parceria público privada, com destaque para a Brasil Ecodiesel.

É relevante destacar neste ponto, conforme será visto a seguir, que uma vez cumpridas as exigências estabelecidas no Selo Combustível Social, as empresas tinham liberdade para traçarem seus planos de ação estratégicos no mercado de biodiesel, diferenciando-se assim, substancialmente, a estratégia de implementação das empresas privadas.

3.2.1. Primeira tentativa: Brasil Ecodiesel

Conforme supracitado, uma vez desenhados os principais instrumentos do programa, a fase de implementação do PNPB dependia em grande peso das parcerias público privadas com as indústrias produtoras de biodiesel.

A Brasil Ecodiesel constituída no ano de 2003 e inicialmente denominada Brasil Biodiesel, tornou-se, em um período de cinco anos, líder no mercado nacional de biodiesel (em capacidade instalada e produção), tornando-se também o símbolo do programa, com forte apoio político do Presidente Lula, presente na inauguração de quase todas as usinas localizadas na região Nordeste.

Ressalta-se que a atuação de destaque da empresa no PNPB se inicia ainda no momento de formulação da política tendo em vista sua aproximação com MDA e o apoio concedido ao desenho proposto para o programa, se caracterizando na fase subsequente, de implementação, como o principal agente representante desta parceria.

No ano de lançamento do PNPB, em 2005, iniciou-se então a produção de biodiesel com a inauguração e entrada em operação da primeira usina, localizada em Floriano (PI), com capacidade instalada de 45 mil m³/ano.

A empresa inaugurou posteriormente mais cinco unidades das quais quatro estavam localizadas nas regiões Norte e Nordeste, a saber: Crateús (CE) e Itaquara (BA), no ano de 2006; Porto Nacional (TO), São Luís (MA) e Rosário do Sul (RS) em 2007; se caracterizando, desta forma, como o principal agente indutor da inclusão da agricultura familiar nordestina na cadeia de biodiesel.

Segundo Kato (2012, p. 176), a Brasil Ecodiesel foi uma das primeiras empresas a iniciar produção de biodiesel em escala industrial e a obter o Selo Combustível Social. Em parceria com MDA, que iniciou a implementação do Projeto Polos de Biodiesel, a empresa promoveu a qualificação de técnicos que prestavam assistência técnica para os agricultores; bem como capacitou representantes para utilização do sistema de avaliação da viabilidade da cadeia produtiva do biodiesel (Biosoft)⁵⁴.

“(...) na época foi muito em função da Brasil Ecodiesel, olhando a localização deles, onde que eles pretendiam trabalhar, a ideia era que o Estado desse uma força pra agricultura familiar se organizar” (Entrevista 1).

⁵⁴ Curso realizado em julho de 2007 no estado do Rio Grande do Sul.

Juntamente com o Ministério, foram mobilizados atores e grupos de interesse nas localidades onde a empresa atuava, com destaque para articulação realizada pelo MDA entre os movimentos sociais representantes da agricultura familiar e a empresa. No ano de 2006 foram firmados acordos com a CONTAG, com doze federações estaduais de trabalhadores agrícolas, com a federação dos trabalhadores rurais, entre outros.

No auge de sua atuação a empresa contava com 240 técnicos distribuídos em vinte estados, voltados para o fomento de atividades vinculadas à agricultura familiar para a safra de 2007/2008.

Em dezembro de 2007 a empresa já havia se consolidado como a maior produtora de biodiesel do país, presente em dezenove estados, com 57 mil parceiros distribuídos em 300 mil hectares⁵⁵. Contudo, em meados deste mesmo ano começou a dar sinais do esgotamento de suas estratégias de atuação no mercado de biodiesel com a mamona do Semiárido.

Os custos e a logística desenhados no projeto mostraram-se ineficientes, resultando em acúmulos de prejuízos e baixas produtividades. O planejamento de aquisição de matéria prima da empresa se pautava na compra de oleaginosas de agricultores familiares dispersos geograficamente. Tal estratégia incrementa significativamente os custos de aquisição de matéria prima, que conforme visto ainda no momento de formulação da política de biodiesel, se caracteriza por ser o valor que mais onera a planilha de custo de produção de biodiesel.

Quanto ao cumprimento das obrigações da empresa em relação a agricultura familiar, Tibúrcio (2011, p. 117) chama a atenção para a valorização preço do óleo da mamona, tornando inviável sua transformação em biodiesel e acarretando na quebra de contratos. Na ocasião, a empresa não conseguiu cumprir os devido às baixas escalas produtivas e ao comportamento oportunista dos agricultores familiares, que aproveitando a alta do mercado comercializaram a matéria prima com aqueles que pagassem mais pelo produto.

Somam-se a esses fatores os altos custos com a produção da agricultura familiar (na época o Selo exigia 50%); a enorme estrutura logística necessária; os gastos com a manutenção de equipes de assistência técnica; e a necessidade de complementação do óleo vegetal com óleo de soja, também valorizado no mercado, e que ainda acarretava problemas na manutenção do Selo Combustível Social⁵⁶.

Segundo Kato (2012, p. 177) neste período a empresa começou a ser alvo de denúncias de violações dos direitos de agricultores (trabalho infantil, não cumprimento de contratos, etc.). Outro agravante refere-se à visibilidade dos problemas encontrados no assentamento privado realizado pela empresa no núcleo de Santa Clara em Canto do Buriti, que antes tornara-se vitrine do PNPB. Entre os problemas destacam-se: o atraso na entrega de insumos, baixa produtividade, famílias de produtores vivendo na miséria, prostituição, trabalho infantil e até violência por parte dos seguranças da empresa com os agricultores.

Como consequência dos problemas supracitados, Tibúrcio (2011) observa que houve uma redução significativa do número de contratos firmados com a agricultura familiar entre no período de 2006 a 2008, passando de 40.595 contratos em 2006 para 27.858 no ano de 2008 e atribui esse declínio à crise financeira enfrentada pela Brasil Ecodiesel. Ressalta-se

⁵⁵ Na mesma data, a Brasil Ecodiesel possuía em sua estrutura física um total de seis usinas de biodiesel, três unidades esmagadoras e mais duas em fase de planejamento, vinte e duas unidades de armazenamento de grãos e óleos e três laboratórios de certificação. Constitui-se como a maior negociadora de biodiesel nos cinco primeiros leilões, sendo responsável pelo fornecimento de 56% do total comercializado até 2007 e por responder pelo equivalente a 52% de toda produção acumulada de biodiesel no período de 2005/2006 (Garcia e Dallas Costa, 2008).

⁵⁶ No ano de 2007, cerca de 70% do óleo vegetal processado pela Brasil Ecodiesel era proveniente do mercado de óleos vegetais (soja), 18% do girassol e somente 12% da mamona (KATO, 2012).

que no período em questão a empresa constituía a principal produtora de biodiesel instalada na região Nordeste.

Diante deste quadro, a Brasil Ecodiesel decreta sua falência no ano de 2007, às vésperas da implementação da obrigatoriedade da mistura de 2% de biodiesel ao diesel mineral pelo governo federal, colocando todo o programa em risco. Como alternativa para solucionar tal problema é sugerida a aquisição da Brasil Ecodiesel pelo Governo ou a entrada definitiva da Petrobras no ramo de produção de biodiesel.

3.2.2. Petrobras Biocombustíveis: Motivações e trajetória do biodiesel por meio da análise dos Balanços Sociais

Desde o ano 2000, com o lançamento do Plano Estratégico 2000-2010, a Petrobras vinha desenvolvendo uma perspectiva mais ampla de atuação no mercado de energia por meio da determinação de metas de investimento e consecução de energia renovável⁵⁷, sendo, para tanto criado um órgão responsável, a Gerência Geral de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia em Desenvolvimento Sustentável, ligada à Gerência de Gás e Energia (KATO, 2012).

Como influência política particular na entrada da estatal no setor, pode-se citar a figura do Presidente Lula, que conforme visto no Capítulo 2, buscou alinhar seu plano de governo ao desenvolvimento das políticas de biocombustíveis, bem como a um novo modelo de desenvolvimento do país, centrado na redução das desigualdades sociais, dando também novos rumos ao papel da Petrobras. Confirma-se assim, seu caráter de empresa lucrativa perante o mercado e assume-se o fortalecimento progressivo de seu caráter público, principalmente no que diz respeito às ações da empresa quanto ao compromisso com seu papel estratégico no desenvolvimento social do país (Kato, 2012, p. 99), conforme pode ser observado na mensagem do Presidente da Petrobras no ano de 2003, José Eduardo Dutra no Balanço Social referente ao ano 2002.

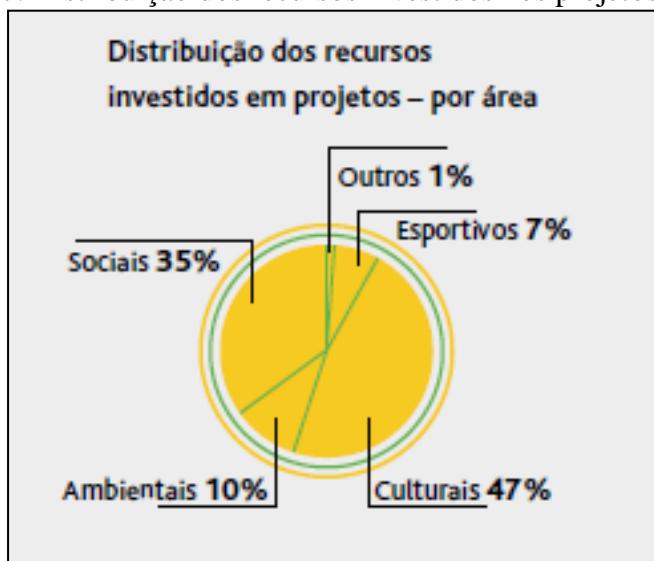
“A Petrobras tem, inerente à sua história, uma responsabilidade específica: *contribuir para o desenvolvimento do País*. (...) o que diferencia a Petrobras das demais empresas, em primeiro lugar, é sua característica de *empresa brasileira controlada pelo Estado brasileiro*. E, como tal, ela deve nortear todas as suas atividades para que se torne paradigma empresarial em tudo o que se refere não somente ao seu desempenho econômico e financeiro, mas também a sua *contribuição para o desenvolvimento nacional*” (BALANÇO SOCIAL 2002, p. 02, grifo nosso).

Nesse sentido, observa-se claramente a trajetória das ações sociais da Petrobras nos documentos do Balanço Social e Ambiental, divulgados anualmente pela empresa. Destaca-se a reformulação visual e de conteúdo, com dados mensuráveis e explicações detalhadas dos programas implementados, do documento a partir do ano de 2002, no qual, ainda que não sejam especificados os projetos, são citados os investimentos em relação à energia renovável proveniente de biomassa.

No ano subsequente, observa-se então o alinhamento da Petrobras às políticas públicas de combate à exclusão e à miséria (Gráfico 7), propostas no primeiro mandato do governo Lula, com a participação no Programa Fome Zero por meio do “Programa Petrobras Fome Zero” sob a coordenação de um Comitê Gestor através de doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que conta com incentivo fiscal, apoio e acompanhamento dos projetos financiados. Entre as ações da empresa figuram os projetos: Agricultura Familiar, Inclusão Digital, Molhar a Terra, Siga bem Criança.

⁵⁷ Dentre tais metas, pode-se citar: 0,5% dos investimentos anuais em energias renováveis; 10% da energia elétrica comercializada proveniente de fontes renováveis; e 10% da energia elétrica utilizada provenientes de fontes renováveis (KATO, 2012, p. 99).

Gráfico 7. Distribuição dos recursos investidos nos projetos por área



Fonte: PETROBRAS, Balanço Social (2003).

Neste mesmo Balanço Social, a estatal começa a dar ênfase ao desenvolvimento e produção de biocombustíveis, além de citar projetos já em desenvolvimento de produção de biodiesel diretamente a partir da semente da mamona, sem que fosse necessária a extração prévia do óleo; e que estava em fase de implantação de uma Planta Protótipo de Produção de Biodiesel no Rio Grande do Norte, com capacidade para processamento de 10 mil kg diários de mamona, com operação prevista para o primeiro semestre de 2005.

“A Petrobras, nas mais recentes revisões de seu planejamento estratégico, estabeleceu a visão de se tornar uma empresa de energia, definindo ainda que *as fontes de energia renováveis serão uma das bases para sustentabilidade futura de seu negócio.* (...) No direcionamento desses investimentos, a Petrobras está dando ênfase a projetos na área de energias renováveis que permitam agregar valor a sua cadeia de negócios e ou que contribuam para o desenvolvimento sustentável do País, *com a consideração das dimensões social e ambiental.* Particular atenção merecem a biomassa e os biocombustíveis, que são vinculados à lógica da cadeia de negócios da Petrobras e constituem uma vocação natural brasileira, dadas as condições favoráveis à produção de biomassa no Brasil” (BALANÇO SOCIAL, 2003, p. 49, grifo nosso).

Paralelamente às ações supracitadas, foram desenvolvidos ainda estudos conjuntos com a COPPE/UFRJ para produção de biodiesel a partir de óleos residuais de frituras, que eram testados na mistura de 5% de biodiesel ao diesel nos caminhões da Companhia de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro (COMLURB) com a finalidade de subsidiar a homologação da mistura biodiesel/diesel para uso automotivo; e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para o desenvolvimento de rotas alternativas para a produção do biocombustível.

No ano de 2005, foram aprovadas para construção três unidades comerciais de biodiesel em Quixadá (CE), Candeias⁵⁸ (BA) e Montes Claros (MG), cada uma com capacidade de produção de 40 mil toneladas por ano. Segundo Kato (2012, p. 178) tal iniciativa se deu forma relativamente autônoma visto que os segmentos de Gás e Energia e a presidência da Petrobras vinham desenvolvendo atividades relacionadas ao biodiesel.

⁵⁸ À pedido da Petrobras, no ano de 2006-2007 foi realizado um estudo por um conjunto de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEI/IE e LIMA/COPPE – UFRJ) cujo objetivo era propor ações que garantissem a oferta de oleaginosas da agricultura familiar do Semiárido para as usinas de Candeias, Quixadá e Montes Claros. A pesquisa identificou que a agricultura familiar não era plenamente compreendida pelas instituições envolvidas no programa como uma forma específica de organização social dotada de lógica e características próprias (FLEXOR et. al., 2011).

Concomitante a estas ações, durante o ano de 2006, a Petrobras inicia as negociações com MDA para a obtenção do Selo Combustível Social e dá inicio também a aproximação com os movimentos sociais como forma de firmar parcerias com a agricultura familiar⁵⁹.

Nesta trajetória, salienta-se que a capa do anuário Balanço Social (Figura 19) referente ao ano de 2006 traz como ilustração a mamona, o que, aliado as ações já desenvolvidas pela Petrobras no setor, nos oferece pistas acerca do alinhamento da empresa com o programa de biodiesel recém-lançado pelo governo federal, principalmente com respeito ao envolvimento com os agricultores familiares produtores de mamona e suas cooperativas na região Nordeste.

Figura 19. Atuação da Petrobras juntamente aos produtores de mamona da COOPAF (BA) – 2006



Fonte: PETROBRAS, Balaço Social (2006).

Neste mesmo ano foram avaliadas duas unidades experimentais de biodiesel por meio do processamento de óleos vegetais ou de sementes oleaginosas instaladas no então recém-inaugurado Núcleo Experimental de Energias Renováveis da Petrobras⁶⁰ no Rio Grande do Norte.

Percebe-se ainda o forte alinhamento defendido no documento entre a produção de biocombustíveis, principalmente biodiesel, e o desenvolvimento social com incentivos a agricultura familiar.

“Além dos benefícios ambientais por reduzir as emissões de gases poluentes, a produção de biocombustíveis abre boas perspectivas para o desenvolvimento social e econômico das áreas rurais do país, ao associar programas de incentivo a agricultura familiar” (BALANÇO SOCIAL, 2006, p. 115).

O documento cita ainda o Selo Combustível Social como exemplo da preferência a ser dada aos fornecedores locais na cadeia produtiva de energia como forma de inserção competitiva e sustentável para micro e pequenas empresas. No caso do biodiesel, a meta inicial estabelecida definia que 50% do valor total de aquisição de matéria prima adquirida deveria ser proveniente de fornecedores locais da agricultura familiar.

Já neste ano⁶¹ as vendas de biodiesel atingiram o volume de 59.339 m³ (Petrobras, 2006) e no ano seguinte, no Balanço Social de 2007, o biodiesel já figura entre os principais

⁵⁹ O fato de a Petrobras ser uma empresa pública de estimado valor no imaginário brasileiro e os debates promovidos pela empresa com os movimentos sociais representativos da agricultura familiar no sentido de aproximar o desenho da política com os interesses da inclusão social, tornou os grupos de interesses, antes declaradamente contra, a favor da política do PNPB, a exemplo do MST (KATO, 2012).

⁶⁰ Por sua posição de destaque na área de biocombustíveis, a Petrobras começou a participar em 2006, por meio do CENPES, do primeiro Plano Interlaboratorial da *American Society for Testing and Materials* (ASTM) dedicado a biodiesel, juntamente com 38 laboratórios de nove países (Balanço Social, 2006, p. 115).

⁶¹ Nos anos de 2004 e 2005 não ocorreu venda de biodiesel (PETROBRAS, 2006).

produtos da companhia. O documento afirma o compromisso da Petrobras com a compra de matéria prima de agricultores familiares com contratos estabelecidos e oferta de assistência e capacitação técnica. A empresa incentiva ainda a formação de bancos de sementes e a capacitação das comunidades para produção, com a elaboração de estudos que beneficiem as famílias dos agricultores.

As ações executadas pela Petrobras ao longo desses anos e seu alinhamento com as diretrizes do PNPB deixam clara a intenção da estatal em liderar o mercado de biodiesel, como demonstra a passagem abaixo.

“Segundo o Plano Estratégico Petrobras 2020, a Companhia busca atuar globalmente na comercialização e logística de biocombustíveis, liderando a produção nacional de biodiesel e ampliando a participação no negócio de etanol. O segmento de negócio de biocombustíveis receberá investimentos de US\$ 1,5 bilhão de 2008 até 2012. Também é prevista a criação de uma subsidiária para conduzir as atividades desse segmento ainda para 2008” (BALANÇO SOCIAL, 2007, p. 88).

Com a falência da Brasil Ecodiesel no ano de 2007, abre-se uma janela de oportunidades aos empreendimentos que a estatal vinha implementando, ainda que alguns órgãos do governo se opusessem a alternativa adotada então pelo governo federal para aliar desenvolvimento regional e inserção social ao crescimento do mercado de biodiesel por meio da entrada definitiva da Petrobras no setor.

“Para o MAPA a entrada da Petrobras era vista com desconfiança. O MME e Casa Civil, seguindo as recomendações do presidente acabaram por articular a entrada da estatal no PNPB como principal ator produtivo do Semiárido. De fato, a falência da Brasil Ecodiesel não havia deixado muitas alternativas diferentes da entrada da Petrobras para a continuidade do programa. Para o MDA a decisão do Governo Federal pela entrada da Petrobras soava como uma boa notícia, pois facilitava sua articulação com os movimentos sociais e, ao mesmo tempo, legitimava o Programa Federal. A entrada oficial e alinhamento da Petrobras à política do Governo Federal trazia para o PNPB aqueles atores que já estavam em negociação com a Petrobras e que se mostravam vacilantes em se aproximar da política do governo” (KATO, 2012, p. 191).

Em junho de 2008 é criada então a subsidiária Petrobras Biocombustível S.A (PBio) com o objetivo de desenvolver a comercialização de etanol, a produção de biodiesel e consolidar a atuação da Petrobras no segmento.

Santos e Werhmann (2010) afirmam que juntamente com uma oportunidade de negócio para a empresa, tratava-se de uma mudança na estratégia do governo, que age na ponta executiva, na produção para o mercado e na regulação. Com a criação da nova subsidiária, contava-se com uma provisão de R\$ 500 milhões destinados a pesquisas no período de 2008 a 2013, e pretendia-se desenvolver além de novos cultivos, a cadeia de produção e os processos ligados à agricultura familiar, inclusive a partir da mamona e do dendê do Norte e do Nordeste.

Além destes, Kato (2012, p. 91) destaca três grupos de fatores principais que motivam a Petrobras a investir na cadeia de biodiesel: i) estruturais, que obedecem ao contexto atual de fortalecimento e crescimento das empresas estatais de petróleo no mercado internacional de gás e energia; ii) mercadológicos, em consequência do aumento dos preços do petróleo no mercado internacional, levando a adoção, por diversos países, de políticas de incentivo a substituição de combustíveis fósseis por aqueles de origem renovável, sendo estas, inclusive, em resposta ao aumento das preocupações ambientais e pelo risco de ocorrência de acidentes, tendo por objetivo central, o interesse em agregar valor à marca da empresa por meio da ampliação de seu capital social; e por fim, iii) políticos, devido a experiência brasileira na produção de biocombustíveis, a exemplo do etanol (Capítulo 2) e à importância que o tema dos biocombustíveis ganha na agenda política internacional nos anos 2000.

O Balanço Social referente ao ano de 2008 ainda ressalta a promoção do desenvolvimento regional como importante fator paralelo a produção de biodiesel por meio da

priorização da região semiárida e a aquisição da produção da agricultura familiar. A empresa contava, neste ano, com 55 mil agricultores produtores de oleaginosas contratados.

Como estratégia de implementação adotada pela PBio promoveu-se uma reaproximação com os movimentos sociais, havendo, entretanto, a partir desse momento, algumas descontinuidades quanto aos convênios que haviam sido firmados na fase anterior com os movimentos e com representações da agricultura familiar. Esses grupos agora eram contratados para prestação de serviços, como assistência técnica e acompanhamento dos agricultores em cada planta (KATO, 2012).

Como continuidade da estratégia empresarial antes traçada no biodiesel, mantiveram-se as usinas de biodiesel no Semiárido, o Selo Combustível Social e a política de inclusão dos agricultores familiares. A última, no entanto, com o objetivo de facilitar as atividades de comercialização e logística passou a priorizar a contratação por meio das cooperativas de agricultores familiares.

As mudanças na estratégia da empresa implicaram em aceleração do processo de inclusão dos agricultores, porém, simultaneamente, reduziu o apoio a estes. Os convênios, que funcionavam como instrumentos de fortalecimento de infraestrutura, capitalização e ampliação das organizações representativas da agricultura familiar deixam de ser renovados, criando agora, problemas com relação às condições de pagamentos.

O Relatório de Sustentabilidade de 2008 destaca ainda as ações realizadas pela subsidiária no intuito de superar os principais desafios e críticas inerentes ao setor como: i) a preferência por matérias primas não alimentícias, a fim de evitar a competição com o setor de alimentos; ii) a preocupação em evitar monoculturas, trazendo benefícios a biodiversidade e aos recursos naturais; iii) evitar o avanço da produção de oleaginosas em áreas de conservação de biodiversidade e ecossistemas sensíveis, e iv) eliminar práticas inaceitáveis, como por exemplo, trabalho em condições análogas a escravidão da produção de matérias primas, entre outras (PETROBRAS, 2008).

No ano seguinte (2009) a empresa passaria então a operar três usinas de produção comercial de biodiesel, segundo aprovação da ANP, sendo que duas dessas usinas haviam sido inauguradas ainda em 2008, e a terceira em janeiro de 2009 (BALANÇO SOCIAL, 2008).

As atividades referentes ao mercado de biodiesel se desenvolveram neste ano por meio de duas principais ações: a primeira se refere à compra, pela estatal, de 50% da indústria BSBios Marialva (PR), com funcionamento previsto para começar em 2010; e a segunda ação diz respeito a produção de biodiesel utilizando-se matérias primas adquiridas somente da agricultura familiar (30% de mamona e 70% de óleo de girassol) na unidade de Candeias (BA).

O desenvolvimento destas e de outras ações garantiram a Petrobras a concessão do Selo Combustível Social para as três unidades em operação, firmando 59.611 mil contratos com agricultores familiares por meio de parcerias com entidades representativas da agricultura familiar para o fornecimento de oleaginosas, sendo distribuídas 407 toneladas de sementes de mamona e girassol (RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE, 2009⁶²).

Observa-se em 2010 a continuada expansão da capacidade produtiva de biodiesel da PBio, por meio da duplicação da capacidade produtiva da usina de Cadeias (BA), da entrada em operação da usina de Marialva (PR), e por meio de novas aquisições e parcerias: a subsidiária comprou 50% do capital social da Bioóleo, localizada em Feira de Santana (BA) e se inicia, neste ano, o desenvolvimento do projeto de mais uma usina no estado Pará em parceria com a GALP Energia, com a finalidade de exportar óleo de dendê para Portugal.

⁶² Faz-se relevante notar que a partir do ano de 2009 o relatório “Balancço Social” passa a ser denominado “Relatório de Sustentabilidade”, mantendo, entretanto, basicamente o mesmo conteúdo.

O Relatório de Sustentabilidade de 2010 destaca que todas as unidades industriais de biodiesel da PBio possuem Selo Combustível Social. Além da mamona e do girassol, entra no escopo de produção de oleaginosas fomentadas pela subsidiária, a soja, havendo aumento de cerca de 6 mil contratos firmados com agricultores familiares (65.554 contratos).

A Petrobras assinou convênios com organizações e associações de assistência técnica para implementar um Projeto de Estruturação Produtiva dos Solos, no qual os custos podem ser incluídos nos gastos com a agricultura familiar, conforme previsto nas normas do Selo Combustível Social. Além desta ação, a empresa buscou dirigir seus esforços em agricultores com áreas de oleaginosas superiores a 3 ha e em regiões que concentrem um número mínimo de agricultores, afastando a dimensão social do PNPB da proposta inicial de inclusão dos segmentos mais pobres do Semiárido (KATO, 2012).

Apesar dos dados acima apresentados, Kato (2012), ressalta que o número de agricultores contratados divulgado pela empresa em 2010 não corresponde ao número de agricultores incluídos efetivamente no programa, uma vez que são enfrentados problemas como: a não entrega da safra à estatal, podendo esta ser vendida alternativamente a atravessadores, quebrando contratos com a Petrobras; problemas climáticos; problemas com a assistência técnica; ou a desistência.

Mantendo a estratégia de aquisição de 50% de capital social, a PBio comprou no ano de 2011 parte da BSBios, sem alterar, no entanto o número de contratos firmados com agricultores familiares, cerca de 66 mil. Tal fato deve-se ao enfrentamento de problemas quanto ao cancelamento da compra de oleaginosas de algumas cooperativas da Bahia, que além da seca enfrentada em boa parte do Semiárido, tiveram problemas relacionados à gestão e ao controle das DAPs (Declaração de Aptidão ao PRONAF – exigida ao agricultor familiar para participar do programa) (KATO, 2012).

Como reflexo dos problemas enfrentados, a PBio divulgou que para a safra de 2011/2012 haviam cerca de 33,7 mil agricultores familiares cadastrados no programa de suprimento agrícola, sendo que destes, participaram integralmente da safra 26.131.

Nos últimos leilões da ANP realizados no ano de 2012 a PBio se tornou a primeira em vendas no mercado de biodiesel, ampliando ainda seu escopo com o planejamento de mais dois projetos no Pará, ambos utilizando como matéria prima o óleo de dendê.

Observa-se no Relatório de Sustentabilidade deste ano uma crescente preocupação da Petrobras em demonstrar sua contribuição na melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares das regiões Norte, Nordeste e Semiárido e no desenvolvimento social do país como um todo. São abordados no documento indicadores sociais como IDH e renda. O relatório destaca ainda a realização de um estudo conjunto com o Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) com a finalidade de mensurar os impactos e fazer um diagnóstico socioeconômico da produção de biodiesel nas regiões de influência da PBio, com duração de três anos.

Assumindo a especificidade deste quadro de ações e as dificuldades encontradas na execução do programa, segundo Kato (2012, p. 205), as atividades referentes à inclusão da agricultura familiar devem ser entendidas a partir de um escopo maior, no qual a empresa consolida sua estratégia de atuação no mercado de biodiesel por meio de dois blocos que se articulam. O primeiro bloco diz respeito às parcerias firmadas com produtores nacionais (como a BSBios no sul do país) e internacionais para a produção de etanol e biodiesel e a verticalização das atividades da empresa. Inclui-se ainda neste bloco, os projetos com agricultura familiar na Região Norte e a parceria firmada com a Galp Energia (GALP) com a finalidade de exportar óleo de dendê para Portugal. No segundo bloco situam-se as ações que envolvem a agricultura familiar do Semiárido e que têm um forte apelo de agregação de valor à imagem e no qual a empresa vem buscando ampliar sua eficiência.

Quanto a este bloco é relevante destacar que a implementação de projetos no Semiárido, como atendimento direto a uma decisão do Governo Federal e o fato da Petrobras ser o único ator garantidor do funcionamento da dimensão social do PNPB, traz como consequência para a empresa algumas vantagens como: a mobilização e formação de *lobby* por mudanças na legislação favorecendo os atores que atuam no Semiárido, entre outros; fonte de capitais, culturais, políticos e simbólicos que podem reforçar seus capitais econômicos; e ganhos em imagem e responsabilidade social empresarial (KATO, 2012, p. 205-06).

Neste sentido, a Petrobras Biocombustíveis vem exercendo um importante papel junto ao governo de intermediadora das pressões do setor por mudanças em alguns instrumentos do PNPB, como a introdução do Fator de Ajuste Logístico (FAL) por região em 2012, além de revisar seus próprios instrumentos de atuação junto à agricultura familiar.

No último Relatório de Sustentabilidade divulgado pela Petrobras, referente ao ano de 2013, a estatal divulga o início dos testes com B20 (mistura de 20% de biodiesel ao diesel), tendo vista que sua produção de biodiesel equivale a somente 67% da sua capacidade total instalada, havendo, dessa forma, possibilidade de expansão dos negócios da empresa vista sua capacidade ociosa.

No âmbito de atuação da empresa junto à agricultura familiar, relatou-se que a PBio atua em oito estados da região semiárida e no Rio Grande do Sul, totalizando 80,7 mil hectares para a produção de oleaginosas (mamona, girassol e soja) pela agricultura familiar, sem abordar, no entanto o número de contratos firmados com o setor.

A partir desta breve retrospectiva acerca do planejamento de implementação no âmbito empresarial é relevante destacar que das 58 usinas em operação no país, somente oito encontram-se nas regiões consideradas periféricas (Norte e Semiárido), sendo que destas as únicas plantas em operação no Semiárido são da PBio. Acrescente-se a este fato que, segundo Kato (2012), a PBio é responsável por cerca de 40% das agricultores familiares incluídos no programa.

A explicitação das estratégias empresariais da Brasil Ecodiesel e da Petrobras – até o momento as duas principais empresas responsáveis pela inclusão da agricultura familiar no PNPB – nos permite concluir que o desenho do programa propicia a possibilidade das empresas de selecionarem seus fornecedores de matéria prima levando em conta não somente os aspectos de concentração de porcentagem de aquisição de oleaginosas por região para obtenção do Selo Combustível Social, mas também observando a capacidade tecnológica e produtiva dos agricultores familiares.

Essa dinâmica de mercado, muito dependente de empresas privadas tem como consequência a concentração da aquisição de matérias primas na região Centro Sul do País, onde se encontram os agricultores familiares com nível organizacional e tecnológicos mais elevados.

Uma vez entendido o caminho adotado do ponto de vista empresarial para integração da agricultura familiar ao PNPB, parte-se para a revisão dos resultados alcançados pelo instrumento de inclusão social adotado pelo MDA – o Selo Combustível Social.

As principais críticas ao programa recaem sobre a eficiência do Selo Combustível Social em incluir a agricultura familiar na cadeia de biodiesel, principalmente as famílias da região Nordeste, que vem apresentando significativo número de evasão do PNPB.

3.3. Primeiro alvo de críticas: a soja como principal matéria prima para produção de biodiesel

No ano de criação do PNPB as diretrizes do programa se voltavam para inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, principalmente a do Nordeste. Observa-se, hoje, claras distorções nos resultado da política acerca dessa diretriz, uma vez que apesar haver ainda a participação de famílias de baixa renda e tecnologicamente ineficientes, o número destas no programa vem diminuindo significativamente.

Ao contrário do que se esperava, esse número não se reduz pela capacitação dessas famílias, mas sim pelo processo de seleção que as empresas privadas realizam no momento de captação dos agricultores familiares para o fornecimento das oleaginosas. Parte desse resultado, se justifica precisamente pela política de biodiesel brasileira não se tratar de um programa totalmente público, dependendo em grande parte das ações do setor privado para sua implementação e sucesso.

No ano de 2011, o MDA divulgou a “Cartilha do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) – inclusão social e desenvolvimento territorial” com dados do programa até o ano de 2010. Os dados divulgados pela SAF/MDA demonstram que as aquisições de matéria prima da agricultura familiar têm aumentado, passando de R\$ 68,57 milhões em 2006 para R\$ 1,05 bilhão em 2010, valor que corresponde a 26% de todo o montante de matéria prima adquirido pelas empresas com Selo Combustível Social neste ano.

Tibúrcio (2011) ressalta, que apesar da tendência ascendente do número de famílias participantes do programa, tais instrumentos atendem um seletivo grupo de agricultores familiares, caracterizados como especializados na produção de oleaginosas e com produção concentrada para comercialização via cooperativas. Também a esses últimos fatores citados, o autor atribui o aumento da renda obtida pelos agricultores familiares, dada pela adoção de tecnologias modernas e uso de capitais intensivos.

Segundo depoimentos dos gestores do MDA, a redução do número de famílias participantes do PNPB na região Nordeste, passou de cerca de 40 mil no ano de 2010, para aproximadamente 12 mil famílias de agricultores familiares em 2014. Essa evasão do programa de biodiesel é acompanhada pela SAF/MDA, que monitora e mantém diálogo com essas famílias a fim de entender os entraves ao programa e garantir que estas participem de outras políticas públicas do Ministério (Entrevista 4), como o PAA, o PNAE e o Garantia Safra (abordados no Capítulo 1).

Conforme pode ser visto no Quadro 13 existem hoje poucas indústrias possuidoras do Selo Combustível Social localizadas nas regiões Norte e Nordeste (apenas 5 unidades).

“(...) a produção de biodiesel realizada nos estados de Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e São Paulo supera os 80% da produção nacional. Juntos, o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso, dois dos mais tradicionais produtores de soja, respondem por 50% da produção brasileira de biodiesel” (FLEXOR et. al., 2011, p. 348).

Em dezembro de 2014 o programa contava com 41 unidades com Selo, sendo que quase a metade destas encontra-se na região Centro Oeste.

Quadro 13. Empresas detentoras do Selo Combustível Social: localização e matéria prima – dezembro/2014

UF/Região	Município	Empresa	Matéria prima
Norte			
Tocantins	Porto Nacional	GRANOL	<i>soja</i> e girassol
	Paraíso do Tocantis	BIOTINS	óleo de fritura
Nordeste			
Bahia	Cadeias	PETROBRAS	<i>soja</i> e caroço de algodão
	Itaquara	V-BIODIESEL	<i>soja</i> e girassol
Ceará	Quixadá	PETROBRAS	<i>soja</i> e caroço de algodão
Centro Oeste			
Goiás	São Simão	CARAMURU	<i>soja</i> e gordura animal
	Palmeiras de Goiás	MINERVA	-
	Formosa	BINATURAL	<i>Soja</i>
	Ipameri	CARAMURU	<i>soja</i> e gordura animal
	Anápolis	GRANOL	óleo de fritura
Mato Grosso	Barra dos Bugres	BARRACOOL	<i>Soja</i>
	Lucas do Rio Verde	FIAGRIL	<i>soja</i> , gordura animal, girassol e óleo de fritura
	Feliz natal	COOPERFELIZ	óleo de fritura, crambe
	Cuiabá	BIO ÓLEO	gordura animal e caroço de algodão
		COOPERBIO	<i>soja</i> , girassol, caroço de algodão, óleo de fritura e gordura animal
	Nova Marilândia	BIOPAR	gordura animal
	Rondonópolis	TRANSP. CAIBIENSE	<i>soja</i> , caroço de algodão, girassol e óleo de fritura
		NOBLE	-
		ADM	<i>Soja</i>
	Nova Mutum	BUNGE	-
	Campo Verde	BIOCAMP	<i>soja</i> , gordura animal e caroço de algodão
Mato Grosso do Sul	Dourados	BIOCAR	<i>soja</i> , óleo de fritura, canola, girassol e gordura animal
	Três lagoas	CARGILL	-
	Rio Brilhante	DELTA	-
Sudeste			
São Paulo	Catanduva	FERTIBOM	<i>soja</i> , gordura animal, girassol, pinhão manso, óleo de fritura e amendoim
	Orlândia	BREJEIRO	-
	Sumaré	SPBIO	<i>soja</i> , gordura animal, óleo de fritura e ácido graxo
	Lins	JBS	<i>soja</i> , gordura animal e óleo de fritura
Minas Gerais	Montes Claros	PETROBRAS	<i>soja</i> , gordura animal e caroço de algodão

Quadro 13. Continuação

Sul			
Rio Grande do Sul	Veranópolis	OLEOPLAN	soja, gordura animal e óleo de fritura
	Ijuí	TRÊS TENTOS	-
		CAMERA	soja e gordura animal
	Erechim	OLFAR	soja, gordura animal
	Canoas	BIANCHINI	soja
	Camargo	FUGA	-
	Muitos Capões	BOCCHI	-
	Passo Fundo	BSBIOS	soja e canola
Paraná	Cachoeira do Sul	GRANOL	óleo de fritura
	Marialva	BSBIOS	soja, gordura animal e canola
	Lapa	POTENCIAL	-
Santa Catarina	Joaçaba	ADM	-

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do MDA (2014) e do site BiodieselBR (2015).

Os dados acerca da concentração da produção de biodiesel no Centro Sul e a utilização da soja como sua principal matéria prima levantam questionamentos acerca da formulação e da eficiência do programa quanto à inclusão da agricultura familiar nesta cadeia.

Apesar das críticas quanto a ampla utilização da soja, pode-se identificar dois ganhos proporcionados pela cultura desta oleaginosa. O primeiro se refere à reinclusão da agricultura familiar na cadeia de produção – que estava em processo de exclusão com a inviabilidade demonstrada pela mamona – por meio das cooperativas da agricultura familiar, o que se soma ainda a capacidade destas de organização da produção e poder de barganha frente às empresas privadas. O segundo ganho, territorializado, se refere à diversificação da produção de agricultura familiar da região Centro Oeste, para a qual, diferentemente da região Sul, a soja significa uma fonte alternativa de geração de renda, além da produção do gado de corte (principalmente em áreas de assentamentos).

Ressalta-se, entretanto, que ainda que a maior parte da agricultura familiar participante da cadeia de biodiesel constitua-se de famílias produtoras de soja, em termos de construção e manutenção do instrumento de ação pública formulado para a política de biodiesel, o conceito determinado no âmbito do GT de Inclusão Social se sustenta até os dias atuais. Ou seja, o instrumento é apropriado para inclusão deste setor na cadeia produtiva do biodiesel, no entanto, é insuficiente para inclusão de uma agricultura familiar, que conforme visto no Capítulo 1, se apresenta de forma muito heterogênea. Acredita-se que caso não hajam alterações na legislação estabelecida, a agricultura familiar continuará inserida na cadeia de produção de biodiesel.

A inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção de biodiesel se configura no âmbito das políticas públicas uma grande inovação. Mundialmente o Brasil é o país pioneiro em implementar uma política pública de produção e comercialização de biocombustível na qual a agricultura familiar participa. No contexto nacional, o arranjo de atores da política e os instrumentos de ação pública também se configuraram de forma inédita. Adicionalmente a inclusão da agricultura familiar em um programa elaborado em um contexto de inexistência de crise energética, configura-se como fator legitimador de sua continuidade, sendo reconhecida pelos atores envolvidos na cadeia.

“Então até hoje a UBRABIO defende o Selo como um diferencial do Brasil. Porque pra eles é bom justificar o programa de biodiesel porque tem agricultura familiar. Mais um

argumento pra não derrubar o programa. Porque tem um custo pro Brasil, não é competitivo com o diesel, depois veio o Pré-Sal. Aí esse argumento da agricultura familiar acaba sendo útil pra todo mundo” (Entrevista 1).

3.4. Segundo alvo de críticas: a fiscalização

Uma crítica recorrente acerca da gestão do Selo diz respeito ao extenso tempo de avaliação e fiscalização da aquisição de matéria prima da agricultura familiar pelas empresas de biodiesel.

O processo de informação dos dados de aquisição é realizado por meio de um software, denominado Sistema de Gerenciamento das Ações do Biodiesel – o SABIDO, que recebe os dados tanto das indústrias de biodiesel quanto das cooperativas da agricultura familiar. O prazo para informação dos dados de aquisição pelas empresas se estende até o mês de fevereiro do ano subsequente, e o prazo das cooperativas, que apenas tem acesso ao SABIDO após a informação dos contratos pelas indústrias, se estende até o mês de abril.

Segundo entrevista concedida por gestores do MDA, cerca de 90% das avaliações realizadas pelo MDA⁶³ se encerram ainda no primeiro semestre (Entrevista 4). A maioria dos casos em que a avaliação se prolonga diz respeito a pareceres desfavoráveis à manutenção do Selo, sendo que esses processos se estendem devido aos prazos de resposta, que, em média, equivalem a 30 dias após o recebimento da notificação. Sendo o direito de resposta devolvido ao MDA, que a partir do recebimento deste, tem um novo prazo para dar o parecer final. Em casos mais complexos o processo de direito de resposta, conferência das novas informações e dados, e elaboração de um novo parecer pode se estender até dezembro do ano subsequente àquele que as informações são referentes.

Nos casos que se verifica o descumprimento das metas de aquisição da agricultura familiar pela indústria, há a necessidade da equipe responsável pela fiscalização recorrer a uma série de outras fontes de informação além do SABIDO. São utilizados então: i) relatórios de produção agrícola da CONAB; ii) outros instrumentos de ação pública do MDA, como os seguros (PROAGRO e Garantia Safra); iii) as notificações dos municípios acerca de algum incidente climático; iv) os laudos de assistência técnica aos agricultores familiares, a fim de evitar possíveis incoerências, entre outros.

Nesse ponto, é relevante citar a necessidade de flexibilização e aceitação das justificativas pautáveis por parte do Ministério, uma vez que a produção agrícola conta com fatores que fogem a governabilidade dos atores, como os fatores climáticos, por exemplo.

Como medidas para tornar o processo de fiscalização mais eficiente, o MDA vem buscando ampliar sua equipe de monitoramento⁶⁴, além de encontrar-se em processo de negociação com a equipe responsável pelo desenvolvimento de tecnologias da informação do Ministério para a realização de ajustes no sistema.

Em casos que o Ministério verifica o descumprimento das obrigações relativas ao Selo, o mesmo é suspenso, ocorrendo a perda do direito de produzir e comercializar o biodiesel pela empresa e o recolhimento da diferença de contribuição de PIS/COFINS. Desde o início do programa já tiveram o Selo suspenso as empresas: Brasil Ecodiesel (nas unidades

⁶³ Segundo depoimentos dos gestores do MDA, o processo de avaliação é composto pelas seguintes etapas: i) avaliação, pela equipe da SAF, dos dados informados no SABIDO; ii) processo de conferência com a nota fiscal da unidade industrial; iii) entrevista com alguns agricultores familiares e cooperativas do setor; iv) nova conferência com os dados informados no sistema; v) parecer técnico; e vi) notificação. Entretanto, os próprios gestores advertem acerca da deficiência de pessoal enfrentada pelo Ministério, se justificando, inclusive, o atraso nas avaliações por meio deste fator.

⁶⁴ Ressalta-se, entretanto, que a informação quantitativa acerca da referida ampliação não foi concedida a autora no momento de realização da entrevista.

de CE, BA, PI e MA), ADM (MT), Agrenco (MT), CLV (MT), Ponte di Ferro (SP), Binatural (GO) e Bioverde (SP), Cesbra (RJ), Grupal (MT), Bionasa (GO), Biocapital (SP), Camera (RS), Soyminas (MG).

Os principais problemas relatados no atendimento aos critérios do Selo são: a não aquisição dos percentuais mínimos estabelecidos da agricultura familiar, a falta de oferta de assistência técnica e a quebra de contratos.

Tibúrcio (2011) ressalta que as suspensões do Selo Combustível Social das indústrias de biodiesel efetuadas pelo MDA apontam para duas conclusões. A primeira diz respeito ao cumprimento dos mecanismos de fiscalização e monitoramento, permitindo que o programa mantenha sua credibilidade e a diretriz de inclusão da agricultura familiar, e a segunda, diretamente ligada a primeira, ao desafio constante de incluir o setor na cadeia produtiva do biodiesel.

3.5. Sancionando o B7: a agricultura familiar nas determinações da mistura de biodiesel ao diesel⁶⁵

Uma vez que a formulação da política de biodiesel se deu tendo como uma de suas principais diretrizes a inclusão social e produtiva da agricultura familiar nesta cadeia de produção, atribuindo ao MDA um maior peso político, e à medida que os instrumentos de ação pública escolhidos para a implementação do PNPB foram pensados de forma sinérgica, o Ministério sempre foi consultado pelos demais órgãos participantes do programa quanto às alterações pretendidas nas normas e regras de funcionamento do mesmo.

Desde dezembro de 2012 discutia-se no âmbito da Comissão Interministerial um novo marco regulatório para o programa, que além do aumento da porcentagem de mistura de biodiesel ao diesel incluía outros aspectos qualitativos, como alterações no Selo Combustível Social e a criação de um Fundo Clima.

Durante as reuniões realizadas os principais fatores analisados para verificação da viabilidade da nova meta de mistura foram: i) disponibilidade de matéria prima; ii) impacto no preço ao consumidor; e iii) efeito do mercado de biodiesel sobre o PIB.

A questão ambiental também foi abordada na pauta das discussões, no entanto, não recebeu tanta ênfase quanto os três fatores acima apontados por ser o biodiesel um combustível proveniente de fontes renováveis, eximindo os demais debates acerca do balanço energético e do ciclo de vida do carbono. Dessa forma considerou-se o aumento da adição de biodiesel ao diesel, no que se refere às questões ambientais, um fator positivo.

Para a tomada de decisão acerca da disponibilidade de matéria prima para a cadeia de biodiesel, ponto que se encontra diretamente ligado à gestão do Selo Combustível Social, consultou-se o MDA tendo em vista a capacidade de produção de oleaginosas da agricultura familiar e a participação das usinas possuidoras do Selo nos leilões promovidos pela ANP, fator que em segunda instância afeta oferta do produto do mercado.

O Ministério elaborou então uma nota técnica atestando a capacidade do Selo em suportar o aumento do percentual de mistura. É relevante neste ponto realizar duas ressalvas. A primeira se refere a flexibilidade de ajuste que o MDA possui para calibrar os percentuais de aquisição de matéria prima da agricultura familiar por região, uma vez que o conjunto de regras e normas que regem o Selo é definido por uma Portaria Ministerial. A segunda ressalva diz respeito às culturas que foram levadas em conta na determinação da capacidade

⁶⁵ A elaboração do item se deu a partir de informações verbais concedidas via entrevista a um gestor público da política de biodiesel no âmbito do MDA que participou de tais discussões. O item pretende ainda demonstrar o caráter consultivo do MDA quanto às modificações a serem estabelecidas no escopo do programa.

produtiva da agricultura familiar para a cadeia de biodiesel: a soja, e recentemente a palma de óleo.

“Temos matéria prima no Brasil como um todo, e isso inclui da agricultura familiar, ficou provado que tinha. Temos 86 milhões de toneladas de soja na nossa safra, *agricultura familiar hoje, nós estamos falando de soja*, estamos falando de soja. Hoje tem 60 mil famílias produtoras de soja participando do programa e na nossa estimativa aqui, baseado em DAP e tudo, a gente deve ter umas 300 mil famílias produzindo soja no Brasil. A soja da agricultura familiar utilizada no PNPB é 20% da soja da agricultura familiar no Brasil, teríamos capacidade, fora as outras iniciativas de diversificação, a palma de óleo” (Entrevista 4, grifo nosso).

Quanto ao segundo fator analisado pela Comissão, impacto no preço ao consumidor, provou-se que o biodiesel tem caído de preço sistematicamente com o aumento da competição no mercado. Segundo dados da ANP, em dezembro de 2014 existiam 58 plantas autorizadas para produção de biodiesel, correspondendo a uma capacidade produtiva equivalente a 21.163,51 m³/dia de biodiesel. Encontrava-se autorizadas ainda a construção de mais uma planta e a ampliação da capacidade produtiva de três usinas, que com a finalização das obras representariam um acréscimo de 5% na capacidade atual.

Por fim, no último fator a ser analisado, verificou-se que o impacto do mercado de biodiesel sobre o PIB brasileiro é praticamente nulo. Os principais indicadores utilizados para tal verificação foram: redução da importação de diesel, impacto sobre a exportação de grãos e óleo e aumento do processamento interno.

Uma vez concluídas as discussões, e levados em conta os fatores positivos de disponibilidade de matéria prima, redução do preço ao consumidor e benefícios ambientais, em 24 de setembro de 2014 foi sancionada a Lei 13.033, que dispõe sobre o aumento da porcentagem de adição de biodiesel ao diesel para 7% a partir de novembro do mesmo ano e o aumento do piso de adição para 6%; não dispondo acerca de nenhum outro aspecto qualitativo que envolvesse o funcionamento do programa.

Ressalta-se neste ponto, que apesar da consulta realizada ao MDA e da participação ativa do Ministério nas determinações de alteração da rampa de mistura, uma vez verificado que o Selo Combustível Social suportaria o aumento da porcentagem de mistura de biodiesel ao diesel, a agricultura familiar e sua capacidade de produção de oleaginosas não constituíram fator determinante no processo de promulgação do B7, não se verificando nenhuma ação adicional neste sentido no âmbito da Comissão Interministerial.

3.6. Ações de adequação

Conforme apresentado acima o MDA recebe as demandas que subsidiam as alterações nas normativas que regem o Selo Combustível Social tanto por meio de reuniões agendadas com os representantes para repasse de informações dos atores da cadeia e do próprio Ministério, quanto por meio do processo formal de consulta pública, no qual recebe críticas e sugestões.

Observa-se a partir dessas ações a formação de um grupo de interesse que se relaciona de forma estreita com os gestores da política. As informações e contribuições do grupo são compartilhadas com os atores representantes dos setores da cadeia de biodiesel (sindicatos, agricultura familiar, indústria de biodiesel), em interlocução direta com o MDA, para que sejam realizadas então discussões e a apresentação de possíveis soluções.

Entretanto, destaca-se que a fase de negociação das possíveis soluções e determinação de uma alteração na normativa se caracteriza pela intensificação dos conflitos e pela

dificuldade de formulação de uma medida de consenso, inclusive entre representantes do mesmo setor.

Para o atendimento das demandas identificadas, existem hoje, no âmbito do MDA, três principais propostas de ação que envolvem tanto a efetividade das funções do Ministério, quanto a promoção da inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel. Sumariamente as ações se referem às propostas de criação de um Comitê de Avaliação do Selo Combustível Social e de um Selo para Óleos, e a participação das indústrias por meio de seus “Grupos Econômicos”.

No intuito de agilizar o processo de tomada de decisão quanto a concessão ou suspensão do Selo Combustível Social e de tornar as reuniões periódicas realizadas pelo MDA com os grupos de interesse ainda mais formalizadas, a Coordenação Geral de Biocombustíveis juntamente com a equipe da SAF, está elaborando uma proposta de Portaria para a criação de um Comitê de Avaliação do Selo Combustível Social⁶⁶.

“Nós estamos com a proposta de uma Portaria criando um Comitê de Avaliação do Selo, que nada mais é do que o quê já acontece, só que com titulares e suplentes nomeados, com indicação por ofício, ata, lista de presença, tentar dar uma formalizada agora nisso, deixar mais registrado, não que não esteja, todas essas consultas e reuniões a gente tem os processo aí, tem o histórico, mas a ideia é criar um Comitê com nomeação, com periodicidade de reuniões, com ata e com a participação de Ministérios da Comissão Interministerial” (Entrevista 4).

A percepção da necessidade de participação dos Ministérios que se mostraram ativos no processo de elaboração do desenho da política durante a CEI está diretamente ligada à visão de cadeia integrada utilizada para a construção do PNPB, conforme visto no Capítulo 2. A participação destes órgãos faz-se ainda de suma importância uma vez que a concessão ou retirada de um Selo de determinada indústria produtora de biodiesel está relacionada, pela sinergia e coordenação dos instrumentos de ação pública adotados, às homologações dos leilões promovidos pela ANP e ao planejamento estratégico energético elaborado pelo MME.

Estuda-se ainda a possibilidade deste Comitê de Avaliação possuir caráter deliberativo quanto a concessão ou retirada do Selo Combustível Social de uma determinada indústria. Tal poder de decisão a respeito do Selo seria restrito a um grupo seletivo de Ministérios e órgãos como a ANP; cabendo à sociedade, à agricultura familiar e às indústrias apenas o caráter consultivo.

Visando ainda a formalização das relações tendo em vista o caráter consultivo destes órgãos o MDA publicou a Portaria nº 80, de 26 de novembro de 2014, criando a Câmara Técnica de Avaliação e Acompanhamento do Selo Combustível Social.

A Câmara Técnica atua então sob a coordenação da SAF/MDA, com o objetivo de auxiliar nas avaliações das demandas e propostas apresentadas pelos atores envolvidos diretamente com o Selo Combustível Social, tendo em vista o aperfeiçoamento das regras e normas do mesmo. Compõem a Câmara representantes das seguintes instituições: CONTAG, FETRAF, ANPA, UNICAFES, OCB, UBRABIO, APROBIO e ABIOVE.

A segunda proposta consiste em uma exposição de motivos interministerial, elaborada pelo MDA e apresentada ao MME, e encontra-se há aproximadamente um ano no âmbito do Ministério da Fazenda para avaliação. O projeto, denominado “Grupos Econômicos”, consiste na flexibilização das normas de concessão do Selo Combustível Social e tem por pretensão permitir que as indústrias pertencentes ao mesmo grupo (formado a partir da comprovação da

⁶⁶ Em setembro de 2014 a proposta encontrava-se no âmbito de avaliação de viabilidade do setor jurídico do MDA.

participação de 50% do grupo em cada uma delas), realizem as atividades referentes ao Selo por meio de um único cadastro, que englobe todos os CNPJs das indústrias participantes do mesmo.

Tal medida tem por finalidade permitir que uma unidade produtora de biodiesel localizada em uma determinada região possa, sem prejuízo dos benefícios concedidos pelo programa, adquirir matéria prima de outra região, desde que a aquisição desta seja realizada por qualquer outra indústria pertencente ao mesmo grupo econômico.

Acredita-se que tal flexibilização permitirá o incremento das aquisições realizadas nas regiões Norte e Nordeste, além da promoção da diversificação das culturas de oleaginosas produzidas pela agricultura familiar.

Por fim, a terceira ação se refere à criação de um Selo para Óleos com uma proposta de incentivo tributário por meio da suspensão da incidência de PIS/COFINS na cadeia de produção e um crédito presumido de 100% para aquisição da agricultura familiar. Esta proposta ainda encontra-se no âmbito do MDA.

“(...) entendemos que é isso, se o governo ainda quer discutir diversificação de oleaginosas para biodiesel e incentivo a cadeias agroindustriais de oleaginosas, importantes para geração de renda pra agricultura familiar, e mesmo pra cadeia de biodiesel, pra economia, que em geral são óleos que a gente importa muito, é uma proposta” (Entrevistas 4).

Além destas três principais propostas, que se aprovadas afetarão diretamente o Selo Combustível Social, o MDA promove ações de continuidade àquelas realizadas no início do período de implementação do PNPB, porém, agora, de forma descentralizada, podendo-se destacar as pesquisas conjuntas com a EMBRAPA Amazônia Ocidental, que trabalha com a cultura do dendê; e a EMBRAPA Campina Grande, no acompanhamento das atividades de unidades de demonstração de mamona.

Tendo por base o programa de biodiesel em termos de participação da agricultura familiar na produção de energia renovável, faz-se relevante destacar a ampliação do escopo de atuação da Coordenação Geral de Biocombustíveis e do próprio MDA de forma geral, com o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015.

“OBJETIVO: 0411 - Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

OBJETIVO: 0413 - Organizar a agricultura familiar para comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) e nas cadeias produtivas de energias renováveis.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário” (MPOG, PPA 2012-2015, p.13)

Hoje, a ação orçamentária “Ação do Biodiesel”, anteriormente criada para o financiamento das ações de implementação do PNPB, não se destina mais somente ao setor de biodiesel, foi renomeada de “Ação de Energias Renováveis” e está sendo direcionada, além do biodiesel, para estudos referentes biogás, florestas energéticas e outros potenciais já identificados de participação da agricultura familiar na produção de energias renováveis.

3.7. Algumas considerações: *policy makers* e gestores públicos no foco da análise

Apesar das críticas realizadas a formulação e aos resultados do PNPB, principalmente no meio acadêmico, os gestores públicos que atuaram tanto na fase de formulação, quanto na implementação do programa nos remetem a observações relevantes, talvez não observadas

quando são realizadas as avaliações acerca da política de biodiesel. As considerações destacadas abaixo representam as visões “de dentro” do programa, dos gestores responsáveis por criar, implementar e manter o Selo Combustível Social⁶⁷.

3.7.1. Os instrumentos de ação pública: isenção tributária, leilões de comercialização de biodiesel e Selo Combustível Social

O processo de formulação da política de biodiesel, evolvendo uma grande heterogeneidade de atores e interesses, teve como resultante a elaboração de um desenho inédito para promoção de um mercado de combustível proveniente de fontes renováveis. Pode-se observar nas diretrizes do PNPB a conjugação das políticas: energética, agrícola, social e ambiental em um único escopo.

O trabalho do Grupo Gestor no âmbito da CEI tornou-se então mais desafiador à medida que a necessidade de sinergia entre os instrumentos estabelecidos pelos diferentes Ministérios participantes devesse convergir na elaboração e na viabilidade de implementação de uma política de biodiesel que incluísse a agricultura familiar brasileira em seu escopo.

Dessa forma, observa-se que algumas determinações na construção da política afetaram diretamente seu potencial de implementação. A determinação de um percentual maior de aquisição de matéria prima de agricultores familiares para as regiões Norte e Nordeste tendo em vista a isenção tributária (PIS/COFINS) não se mostrou eficiente, bem como não se apresentou como um fator suficiente para a manutenção do Selo Combustível Social para o setor industrial.

O principal instrumento que orienta a concessão e manutenção do Selo para as empresas de biodiesel constitui um instrumento de mercado, ou seja, os leilões de biodiesel promovidos pela ANP, que concede o direito de participação à empresa detentora do Selo ao lote 1, equivalente a 80% do volume total comercializado de biodiesel.

Seguindo a linha de raciocínio na qual as empresas se orientam segundo o instrumento de mercado adotado, pode-se supor que haveria uma mudança no paradigma do programa caso fossem criados leilões específicos, levando em conta a matéria prima utilizada para a produção do biodiesel. No entanto, adverte-se quanto aos problemas estabelecidos por esse novo paradigma, como especificações da ANP referentes à qualidade do combustível, metodologia de fiscalização, adaptação dos mecanismos de leilão, etc.

Acredita-se, assim, que apesar de haver coordenação principalmente entre os instrumentos de mercado e de inclusão social – leilões e Selo Combustível Social – que faltou um conjunto adicional de ferramentas de apoio que promovessem uma maior mobilização dos atores reduzindo as resistências dos grupos de interesse de forma que os mesmos compactuassem com a implementação do programa em todas as regiões brasileiras.

3.7.2. Os desafios

Quanto ao setor agrícola, um dos principais desafios do programa consiste em adaptar e manter um arranjo para a região Norte do País, visto que a palma é considerada hoje a única oleaginosa capaz de competir com a soja na produção de biodiesel.

Outro desafio constitui ainda a integração dos agricultores do Nordeste na cadeia de biodiesel, sendo necessário, para tanto, a difusão de tecnologias entre esses agricultores.

⁶⁷ Foram entrevistados quatro gestores públicos da SAF/MDA que atuaram na política de biodiesel. Todos os gestores ocuparam o cargo de Coordenador Geral de Biocombustíveis, sendo que dois deles participaram ativamente da criação do Selo Combustível Social.

Ressalta-se, ademais, que mesmo que o PNPB não tenha promovido a inclusão de um número expressivo dos agricultores familiares nordestinos, houve a promoção de uma interessante discussão acerca do mercado da mamona na região, já consolidado pela indústria ricinoquímica. A implementação eficiente da política de biodiesel na região garantiria um mercado seguro a esses agricultores familiares, firmado via contratos, diferentemente da histórica relação de mercado marcada pela presença de atravessadores.

No âmbito do MDA, a reorganização do Ministério de modo a garantir uma gestão interna mais eficiente, com monitoramento eficaz a fim de evitar que o programa perca credibilidade, faz-se essencial. Conforme supracitado, a SAF, juntamente com a Coordenação Geral de Biocombustíveis vem buscando soluções para tornar mais ágil o processo de fiscalização do Selo, bem como promovendo a contratação de novos agentes e a estruturação de seus recursos.

3.7.3. Modelo e legado do Selo Combustível Social: proposta de aplicação em outras cadeias produtivas

A metodologia utilizada para elaboração do PNPB, por meio de um Decreto Presidencial que reuniu uma diversidade de atores com interesses distintos, pode ser considerada um grande legado para os gestores públicos do governo federal, uma vez que a partir dos estudos realizados e da interação entre os diversos setores envolvidos na criação de um política de promoção a um novo biocombustível, os mesmos obtiveram a experiência prática de mobilização e organização dos atores, criando elos que proporcionariam a sinergia das ações conjuntas no momento da implementação da política.

A criação destes elos remete ainda a outro legado desta política pública, a visão sistêmica e integrada da criação e composição de um mercado específico que se desenvolveu do marco zero, configurando o momento inicial de implementação do PNPB como uma fase complexa de resolução de problemas e de muito aprendizado para os gestores do programa.

“(...) eu carrego o programa do biodiesel, um legado na minha formação como gestor público, de implementar uma política que sai do zero, zero usina, zero agricultor” (Entrevista 1).

Esse aprendizado identificado pelos gestores públicos se reflete diretamente na criação posterior de outras políticas públicas pela SAF/MDA, como o instrumento Selo de Identificação da Agricultura Familiar (SIPAF), inspirado no SCS; e os programas: Plano Nacional da Sociobiodiversidade e Programa Nacional de Alimentação Escolar⁶⁸ (PNAE), todos abordados no Capítulo 1.

Ainda que no âmbito da política de biodiesel o Selo não tenha se configurado com um instrumento capaz convergir os objetivos iniciais do PNPB de integração da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido com diversificação de oleaginosas, o processo de aprendizagem dos gestores e construção de novas políticas públicas inspiradas no instrumento nos oferece subsídios para pensar a aplicação do modelo do Selo Combustível Social em outras cadeias produtivas. Associado a um instrumento de mercado, o instrumento pode ser adequado a cadeias produtivas que dependem de uma única ou de poucas matérias primas, produzidas regionalmente. O modelo do Selo, associado a um instrumento de mercado se mostra efetivo e integrador, visto que envolve o setor privado, o agricultor e o balizamento dos sistemas sociais por meio de mecanismos próprios.

⁶⁸ No PNAE, a norma de aquisição da agricultura familiar, referente a 30% do montante total adquirido para merenda escolar, é inspirada no modelo de percentual de aquisição do Selo Combustível Social.

Adverte-se, entretanto, que a adaptação do modelo do instrumento leve em conta fatores como a territorialidade, para que seja aplicada em uma região específica tendo em vista a análise de suas potencialidades, a fim de evitar a falta de estrutura e a dificuldade de logística de determinado mercado.

Outro legado identificado pelos atores, que de forma paralela também se relaciona à experiência de inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, diz respeito a produção de energia renovável por este setor, uma inovação na qual o Brasil é reconhecidamente pioneiro.

“Como ponto positivo (...) eu acho que foi a criação de um novo modelo, um novo conceito de parceria de produção de relação entre a indústria e a agricultura familiar, esse eu acho que é o grande ganho (...). O segundo é a participação da agricultura familiar na produção de energia renovável. O Brasil é pioneiro nisso, o que nós fizemos é um grande diferencial dentro do nosso país e pra nossa agricultura familiar, não tem em outros países, isso só acontece no Brasil, a nossa agricultura familiar ela produz energia renovável” (Entrevista 3).

CONCLUSÕES

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República no ano de 2002 inaugurou um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que pode ser observado claramente em seu plano de governo e ao longo de seu mandato por meio do aumento do número de políticas públicas voltadas para populações historicamente marginalizadas. O reflexo desse aumento pode ser sentido ainda na criação ou adaptação dos instrumentos de ação pública utilizados pelos programas.

É nesse contexto que a agricultura familiar brasileira entra em cena, tendo seu escopo de políticas públicas ampliado, principalmente àquelas específicas ao seu atendimento, elaboradas e implementadas no âmbito do MDA, conforme demonstrado no Capítulo 1.

Os recursos financeiros destinados ao PRONAF se expandiram, foram criadas novas linhas de financiamento, seguros para produção dos agricultores familiares, política de garantia de preços e promoção da inserção dos agricultores familiares no mercado por meio da garantia de compra.

Esse novo modelo de desenvolvimento é a resultante recíproca entre as lutas pelo reconhecimento e representatividade nas esferas governamentais dos grupos representantes da agricultura familiar, bem como de uma flexibilização das relações entre governo e sociedade com espaços de participação e reivindicação maiores para os grupos sociais organizados que passam exercer pressões e exigir o atendimento de suas necessidades por meio de novos instrumentos de ação pública que abarquem as demandas de um grupo específico.

A capacidade de participação social na elaboração das políticas públicas está diretamente relacionada ao contexto institucional e político vigente. Conforme se observou no Capítulo 2, durante o período de ditadura militar em que foi instituído o Proálcool a participação social caracterizava-se como praticamente nula. Participavam das negociações pequenos grupos com elevada colocação social e econômica por meio de alianças informais e *lobbies* que buscavam influenciar as tomadas de decisão e as políticas públicas. É relevante destacar, ainda no aspecto que concerne esse período, a elevada concentração de poder do Executivo, e em especial do Presidente.

A redemocratização, em meados da década de 1980, introduz uma nova dinâmica de participação social nas ações do Estado. Após um período de crise de endividamento, o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano de 1994, marca a ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista, praticado, sobretudo, no regime militar. As ações passam a se voltar então para busca da estabilidade econômica e do liberalismo, reduzindo a participação do Estado e criando novos espaços de negociação e pressão, com destaque para profissionalização da prática de *lobby* (DINIZ, 2010).

O contexto de formulação do Probiodiesel encontra-se alocado nesta dinâmica, porém como o programa se caracterizou principalmente por seu viés tecnológico, a participação social não se configura como significativa. Sua formulação se deu nos limites do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), com atuação pontual de outros ministérios, como o MAPA, MDA e MME. Contou ainda com grande participação de institutos e centros de pesquisa públicos e privados ligados ao mercado de biocombustíveis no Brasil e articulados na Rede Brasileira de Biocombustíveis, também sob coordenação MCT, bem como de instituições representativas de interesses relacionados ao programa, como a ANFAVEA, a SINDIPEÇAS e grupos organizados da cadeia da soja (PEDROTI, 2011, p. 163).

Nesse sentido, o PNPB se apresenta como uma inovação para este campo (LEITE, 2007), visto que a entrada de Lula na Presidência da República possibilitou novas formas de participação social na dinâmica política. Nota-se a incorporação de instrumentos de negociação e representação entre o governo e os demais grupos de interesse vinculados à formulação de uma determinada política pública para definição de suas diretrizes e estratégias

de implementação. Destaca-se, neste ponto, o importante papel da Casa Civil na coordenação e intermediação dos diferentes interesses dos setores envolvidos, que anteriormente ficavam restritos a ação de um dado ministério.

É neste último contexto, que se insere o PNPB. O programa, elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Casa Civil, aponta uma inovação por abranger diversos atores e motivações, configurando um desenho que ultrapassa as arenas tradicionais do Legislativo e do Executivo, incluindo em seus espaços de negociação a Comissão Interministerial e as audiências públicas (Quadro 14).

Quadro 14. Comparativo do processo de formulação e execução das políticas públicas de biocombustíveis no Brasil – Proálcool, Probiodiesel e PNPB

	Proálcool	Probiodiesel	PNPB
Coordenação/ Poder de decisão	Executivo Presidente	Executivo (setorial): MCT	Executivo: Casa Civil, Presidência da República na CEI e CNPE Inclusão Social: MDA Leilões, regulação e qualidade: MME e ANP
Motivações	Econômicas	Tecnológicas e econômicas	Sociais, ambientais e econômicas Executivo, Legislativo e espaços de participação no âmbito da Comissão Interministerial, da rede Brasileira de tecnologia de Biodiesel e dos Polos de Produção de Biodiesel (MDA)
Arenas decisórias	Executivo	Executivo, com participação da Rede Brasileira de Biocombustível	Governamentais, institutos e centros de pesquisa, grupos de interesse representantes da indústria, da agricultura, das distribuidoras de combustíveis líquidos e ao setor automotivo. Sindicatos dos trabalhadores rurais, movimentos sociais, academia, entre outros.
Atores envolvidos	Governamentais e organizações de representação do empresariado	Governamentais, institutos e centros de pesquisa e organizações ligadas a indústria, a agricultura e ao setor automotivo	Lobby e ampliação dos canais de participação social em conselhos e outros espaços relacionados à implementação da política pública, como redes temáticas
Espaços de coordenação de interesses	Anéis burocráticos e corporativismo bipartite	Lobby e ampliação dos canais de participação social, como conselhos e conferências de políticas públicas, em uma dinâmica mais aproximada do neocorporativismo	Lula (primeiro e segundo mandato) ⁶⁹
Governo	Geisel	FHC (segundo mandato)	
Nível de prioridade/ Peso institucional da política	Alta	Baixa	Alta

Fonte: Adaptado (PEDROTI, 2011 *apud* KATO, 2012, p. 276).

Para a conjugação de uma heterogeneidade de atores, com diferentes interesses, fez-se necessária a utilização de uma metodologia de organização em arenas decisórias distintas, o que exigiu, no momento de formulação da política um alto de flexibilização nas negociações.

Autores como Abramovay e Magalhães (2007) e Flexor (2008) consideram a heterogeneidade dos atores que participam do PNPB como a “*expressão do caráter*

⁶⁹ Ressalta-se neste ponto, que o estudo realizado por Pedroti (2011) não abrange o governo Dilma Rousseff.

socialmente abrangente dessa política, sinal de que o programa incorpora de forma original e inovadora os múltiplos stakeholders envolvidos no desenvolvimento das bioenergias” (FLEXOR, 2011, p. 346), advertindo, entretanto, para a complexidade de formulação, a assimetria de poder, e ao aumento do grau de conflitos.

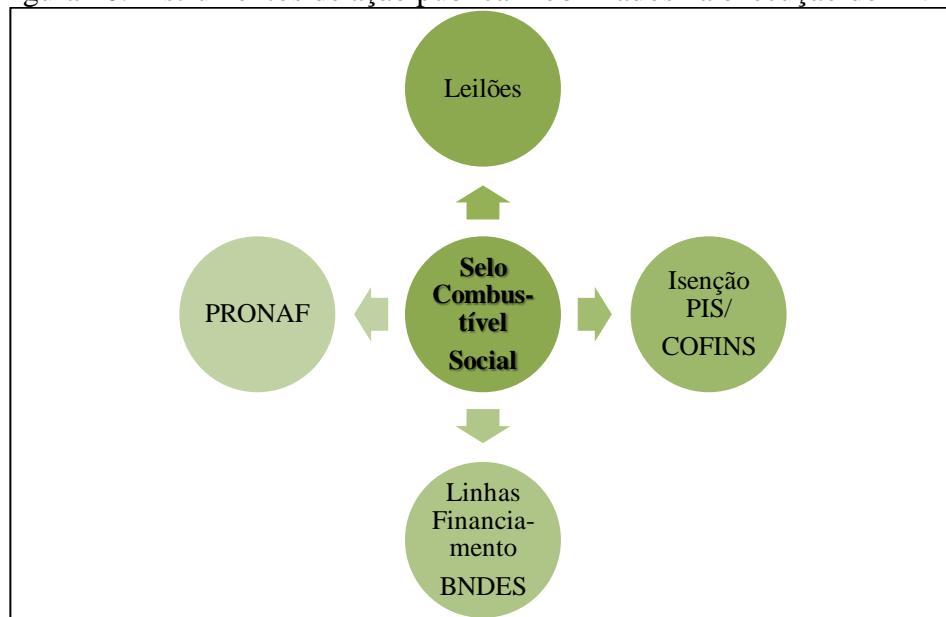
As diretrizes do PNPB buscaram, desde a sua formulação, romper padrões históricos de desenvolvimento no Brasil, o que pode ser observado quando comparadas as políticas de promoção ao biodiesel e ao álcool combustível. Por meio da criação de novos instrumentos de ação pública os objetivos estabelecidos para a primeira visavam diversificação das oleaginosas, garantia de mercado para os agricultores (no caso, agricultores familiares por meio de contratos e oferecimento de assistência técnica) e desconcentração fundiária e regional, por meio da produção em pequenas propriedades; em contraste com a segunda, caracterizada pela monocultura, condições de trabalho consideradas degradantes e concentração fundiária e regional da produção.

Dessa forma, o desenho do PNPB se apresenta no âmbito das políticas públicas brasileiras como inovador ao definir como um de seus pilares a inclusão da agricultura familiar em seu mercado. Levando esse fator em consideração, Flexor e Kato (2009, p. 03) entendem o programa, ainda que de uma forma bastante genérica, como “*uma tentativa de promover uma interdependência entre energia e desenvolvimento socioeconômico que seja capaz de combinar eficiência econômica, prudência ecológica, inclusão social e combate às desigualdades regionais*”.

A influência direta do Presidente Lula na determinação das diretrizes a serem adotadas – em particular na inclusão da agricultura familiar no desenho da política – e os processos de escolha dos instrumentos de ação pública que atendessem a tal diretriz coordenados pela Casa Civil, confirmam a primeira hipótese deste trabalho, baseada na classificação dos instrumentos segundo o tipo de governo exercido: a especificação clara dos objetivos e das formas como atingí-los caracterizam um governo forte, com forte hierarquia, com poder emanando do centro, com maior utilização de gestão direta, regulação econômica e incentivos fiscais.

Dessa forma, a criação do Selo Combustível Social, dotado de valores e crenças, se legitima pelo modo de regulação e governo do Presidente Lula. A análise dos instrumentos de ação pública mobilizados para implementação da política (leilão, isenção fiscal, linhas de financiamento) se caracterizam pela sinergia ao atendimento desse instrumento voltado para inclusão da agricultura familiar na cadeia de biodiesel, ou seja, todos os demais instrumentos escolhidos para a execução do PNPB visam atender as normas e regras impostas pelo Selo Combustível Social, instrumento de ação pública que se situa no seio da política de biodiesel (Figura 20).

Figura 20. Instrumentos de ação pública mobilizados na execução do PNPB



Fonte: Elaboração própria.

Conforme indicado no Capítulo 2, os valores e crenças dos *policy makers* envolvidos no processo de formulação da política de biodiesel e especificamente na construção do instrumento Selo Combustível Social tiveram grande peso na determinação dos mecanismos de funcionamento dos mesmos. Buscando entender as vantagens e desvantagens de suas experiências pessoais na formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, os gestores moldaram o instrumento de forma a valorizar as potencialidades dos modelos já conhecidos (como a garantia de assistência técnica pelo setor privado, a exemplo do que ocorre nas cadeias de integração praticadas no Sul do país) e corrigir os gargalos (evitando a atuação de atravessadores por meio de contratos do setor privado com os agricultores familiares e balizando as forças dentro da cadeia produtiva com a anuência dos contratos pelos movimentos representantes da agricultura familiar).

A criação de um novo instrumento, que atendesse as diretrizes dadas pelo Presidente, que se mostrasse viável de aplicação na cadeia de biocombustíveis e ainda suprisse, ao menos em parte, os interesses do extenso grupo de atores envolvidos constituiu um dos grandes desafios na formulação da política de biodiesel à medida em os paradigmas foram se transformando e tomando a forma do Selo Combustível Social.

Nesse sentido Hall (1986, 1989) afirma que a criação de novos instrumentos pode assim, revelar as transformações na ação pública tanto em seu quadro normativo, quanto cognitivo. Por meio da centralização dos instrumentos na análise o autor adota uma hierarquia de três ordens no processo de mudança da ação pública, a saber: i) os objetivos das reformas; ii) os instrumentos mobilizados; e iii) as configurações e os paradigmas nos quais se inscrevem.

O PNPB, que começou a ser formulado apenas um ano após a posse de Lula em uma conjuntura de transformações sociais e políticas, caracteriza-se pelos processos enumerados por Hall. Os objetivos da política inauguram um escopo de preocupações que ultrapassam as metas antes estabelecidas para as políticas de promoção de biocombustíveis. Fundada sobre parâmetros econômicos, ambientais e sociais, com a criação e a conjugação de instrumentos inovadores, a política de biodiesel brasileira configura um novo paradigma fundamentado na inclusão social e produtiva da agricultura familiar e no desenvolvimento socioeconômico visando à redução das desigualdades entre as regiões brasileiras.

A criação do Selo Combustível Social se deu tendo por objetivo incluir a agricultura familiar brasileira da cadeia de biodiesel, sendo inédita a produção de um biocombustível com a participação deste setor, que sem a intervenção governamental não teria condições de se inserir.

Os mecanismos mobilizados se caracterizam pela adoção de instrumentos já tradicionais quando se trata de: i) incentivo ou promoção de um mercado, como é o caso das isenções fiscais e ii) do mercado de energia (leilões de energia); e pela utilização de instrumentos novos, que ainda não se configuravam no escopo das políticas públicas para agricultura familiar, como a certificação traduzida no Selo Combustível Social.

Ressalta-se, entretanto, que a conjugação desse instrumental, com caráter compulsório para participação de um mercado se apresenta como uma inovação no âmbito das políticas públicas brasileiras. Geralmente, tais instrumentos são alocados em diferentes programas, separadamente, objetivando uma ação específica de um determinado grupo de interesse.

Seguindo ainda a hierarquia das mudanças na ação pública proposta por Hall (1986, 1989) observa-se que os paradigmas nos quais a criação do Selo se insere desmontam e recriam relações sociais não vistas anteriormente. A solução para os paradigmas encontrados determinou o conceito a ser adotado para o desenho dos instrumentos da política – *a agricultura familiar produtora de oleaginosas participaria da cadeia de biodiesel por meio do fornecimento de matéria prima para indústria privada* – ou seja, determinou-se a necessidade das parcerias público privadas estabelecendo uma nova relação entre agricultura familiar, empresas privadas produtoras de biodiesel, e sindicatos e movimentos sociais representantes da agricultura familiar, formando o tripé de negociação do elo agrícola da cadeia de biodiesel.

Observa-se nesse ponto que a escolha do instrumento compõe uma questão política, que atenda aos interesses dos grupos sociais representados na formulação do desenho do programa. Atentando-se para este fato e conjugando-o à forte influência dos valores e crenças dos atores na formulação do instrumento percebe-se a não neutralidade deste, já que o mesmo visa ainda determinar quais recursos serão utilizados por quais atores.

Apesar da influência dos valores e crenças dos atores, a escolha do instrumento de ação pública se deu por meio da pesquisa de instrumentos já utilizados em outros programas (certificações orgânicas e normas alimentares) para formar um novo instrumento de ação pública, adaptando-os, e por meio da realização de estudos técnicos.

Para tanto a escolha do instrumento que conjugasse tal conceito demonstrando viabilidade de implementação deveria ter caráter compulsório quanto a compra de matéria prima e compromisso com a agricultura familiar.

Analisando o processo de construção do Selo, observa-se que o mesmo atende a teoria de Salamon (2002), na qual o processo decisório ocorre por meio de duas fases. Na primeira fase são avaliadas as capacidades do instrumento gerar:

- i) Efetividade: conforme se pode observar no Capítulo 2 todo o processo de escolha e criação do instrumento foi fortemente influenciado por sua viabilidade de implementação de forma que esta promovesse a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva de biodiesel;
- ii) Eficiência: uma vez que o governo não possuía recursos para implementar o programa e houve a necessidade de introdução das empresas privadas no desenho da política, foram analisadas formas de reduzir os custos de implementação da política para ambos atores. Para redução dos custos do governo, a empresa privada ofereceria assistência técnica aos agricultores familiares. Para redução dos custos do setor privado, estabeleceu-se uma isenção fiscal;

- iii) Equidade: entendida, no âmbito do PNPB como uma distribuição não uniforme de forma a favorecer os mais necessitados⁷⁰, foram estabelecidas maiores isenções fiscais às empresas que fomentassem a agricultura familiar nas regiões Nordeste e Semiárido;
- iv) Capacidade de realização: possibilidade de utilização do instrumento pelas empresas para promoção de sua imagem perante a sociedade como empresa promotora de inclusão e desenvolvimento social e produtivo da agricultura familiar.

Na segunda fase os critérios de escolha do instrumento avaliam sua legitimidade, ou seja, a percepção da sociedade diante da proposta da política pública e o apoio político recebido pelo programa. Os enfoques se baseiam então:

- i) Coercibilidade: ligada a obrigatoriedade de aquisição de um percentual mínimo de matéria prima da agricultura familiar e a restrição dos atores aos benefícios oferecidos pelo instrumento, como a isenção/redução de impostos e a participação no primeiro lote dos leilões promovidos pela ANP. O grau de coercibilidade da política de biodiesel, entretanto, não afeta sua legitimidade uma vez que foram estabelecidos lotes nos leilões da ANP destinados às empresas portadoras ou não do Selo Combustível Social, ainda que na proporção de 20% do montante a ser comercializado.
- ii) Objetividade: observada pelo empenho do MDA em participar ativamente tanto do processo de formulação da política quanto de sua coordenação, em especial no que diz respeito das ações de concessão e fiscalização e suspensão do Selo.
- iii) Automaticidade: o instrumento caracteriza-se por um baixo grau de automaticidade, visto que se fez necessária a criação da Coordenação Geral de Biocombustíveis, no âmbito no MDA.
- iv) Visibilidade: construída por meio da criação da conta orçamentária “Ação do Biodiesel” destinada a implementação do Projeto Polos de Biodiesel e outras ações do MDA para execução da política (Capítulo 3).

Abordando ainda a segunda fase da avaliação acerca da escolha do instrumento segundo Salamon (2002), a legitimidade do PNPB perante a sociedade se deu em função de dois principais fatores: o primeiro, já apontado anteriormente, se relaciona diretamente com a eleição e posse do Presidente Lula que durante seu governo visou a priorização da inclusão social e erradicação da pobreza; enquanto o segundo abrange uma agenda decisões globalizada acerca da promoção de energias renováveis, com destaque para a promoção do biodiesel em outros países.

O apoio político a proposição do programa, entretanto, se deu sobre um amplo processo de negociação com os grupos de interesse nas arenas decisórias de formulação do PNPB. Uma flexibilização da posição contrária de alguns setores somente se tornou possível com a realização de algumas concessões. A determinação das parcerias público privadas tornou o programa mais interessante para os grupos de interesse representados pelo MAPA e pelo MCT, por exemplo, no entanto acarretou a oposição de movimentos sociais ligados a agricultura familiar, que ganharam espaço no escopo da política por meio da obrigatoriedade de anuência destes nos contratos firmados entre indústria de biodiesel e agricultores familiares.

⁷⁰ Definição utilizada para políticas com caráter redistributivo, como o PNPB, que possuía, entre seus objetivos, a ambição de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras. Em políticas públicas de caráter distributivo, a definição adotada deve contemplar a distribuição uniforme dos custos e benefícios entre todos os atores alcançados pela ação pública.

Para Salamon (2002) tais aspectos políticos determinam amplamente a forma como a política será implementada, já que o tipo de instrumento escolhido influencia o desenho da política como um todo, o que se pode verificar claramente no processo de escolha do Selo Combustível Social.

No presente trabalho o Selo Combustível Social é entendido, segundo uma abordagem com viés sociológico, como uma “instituição” uma vez que se caracteriza por ser regido segundo uma série de regras e normas formalizadas, tendo por objetivo último coordenar as ações de dois principais atores – as empresas produtoras de biodiesel e a agricultura familiar participante do PNPB.

Do ponto de vista técnico da escolha do instrumento, o Selo pode ser classificado, segundo a tipologia de Hood (1986) que leva em conta quatro parâmetros, como um instrumento de:

- i) Alta nodalidade, visto que o MDA funciona como um ponto focal no qual as demandas dos grupos de interesse são avaliadas, tendo sido criada recentemente a Câmara Técnica de Avaliação e Acompanhamento do Selo Combustível Social;
- ii) Alta autoridade do governo, que regula não somente as atividades referentes ao instrumento de inclusão da agricultura familiar por meio da concessão, fiscalização e suspensão do Selo, mas também o mercado por meio da promoção dos leilões;
- iii) Com a utilização de recursos privados, vindos das parcerias público privadas, nas quais as empresas investem na montagem da infraestrutura de produção de biodiesel e fornecem assistência técnica aos agricultores familiares contratados; e,
- iv) Organização não governamental, também apoiada nas parcerias público privadas.

Observa-se, entretanto, que do ponto de vista técnico, os itens iii) e iv) da tipologia de Hood (1986) propostos durante a elaboração do instrumento, não se efetivam por completo no momento de implementação da política. São identificados respectivamente, problemas em relação ao oferecimento de assistência técnica pelas empresas aos agricultores familiares; e a necessidade de intervenção governamental (principalmente do MDA) nas diversas reconfigurações sofridas pelo Selo Combustível Social, conforme apontado no Capítulo 3.

De acordo com Salamon (2002), é possível ainda classificar os instrumentos mobilizados para comporem o desenho da política de biodiesel conforme o Quadro 15 abaixo.

Quadro 15. Classificação dos instrumentos de ação pública utilizados no PNPB

	Descrição	Exemplo
Regulação econômica	Controle de preços e produção do mercado, eliminação de barreiras à entrada e prevenção de comportamento monopolístico através de legislações e decisões judiciais	Leilões de biodiesel
Regulação social	Visando o bem estar social, define as atividades permitidas e proibidas, mediante regras que impõem sanções e oferecem incentivos a comportamentos	Selo Combustível Social
Publicidade de utilidade pública	Tem por intenção alterar determinado comportamento individual, direcionando-o para a meta do programa governamental	Selo Combustível Social
Empréstimos e garantia de empréstimos	Empréstimo direto de recursos do tesouro ou garantia às entidades financeiras do pagamento da dívida contratada pelos tomadores dos empréstimos	PRONAF e linhas de financiamento especiais do BNDES para o setor de biodiesel

Quadro 15. Continuação

Renúncia fiscal	Visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos por adiantamento, redução ou isenção de obrigações tributárias	Isenção/redução de PIS/COFINS
------------------------	--	-------------------------------

Fonte: Adaptado, SALAMON (2002) *apud* OLLAIK e MEDEIROS (2011).

Faz-se relevante ressaltar que o Selo Combustível Social se adéqua a duas das classificações propostas por Salamon (2002). O instrumento pode ser classificado como regulação social quando visto da ótica governamental uma vez que busca, por meio de vantagens tributárias e da participação do primeiro lote dos leilões da ANP influenciar o comportamento das indústrias de biodiesel visando a geração de renda e promoção da melhoria da qualidade de vida da agricultura familiar.

O mesmo pode simultaneamente ser classificado, no entanto, como publicidade de utilidade pública, se observado da ótica empresarial, como uma certificação de empresa promotora da agricultura familiar, agregando valores a sua imagem e retendo o interesse de consumidores social e ambientalmente preocupados.

O Selo Combustível Social representa para as políticas públicas brasileiras, em termos de instrumentos de ação pública, uma grande inovação. Conforme reconhecem Abramovay e Magalhães (2007) e mais recentemente a FAO (2014) a construção de um instrumento com significativa intervenção governamental que se proponha a inserir um setor, que na ausência desse incentivo não teria capacidade de participar na cadeia de produção de um biocombustível, no caso o biodiesel, se apresenta de forma inédita tanto no contexto nacional quanto internacional.

O caráter inovador do Selo Combustível Social nega ainda a tendência apontada por Bressers e O'Toole (1998) de que alguns setores do governo tendem a utilizar sempre o mesmo tipo de instrumento, independentemente de sua contribuição para resolução do problema encontrado. Além disso, impossibilita a conclusão acerca do processo de escolha do instrumento que classifica o tipo de político (*policy maker*), proposto por Linders e Peters (1989) em quatro categorias – instrumentalista, processualista, contingencialistas ou constitutivistas.

A superação dos paradigmas encontrados no momento de formulação do instrumento criou possibilidade de novas relações entre atores que anteriormente se encontravam em lados opostos na determinação das políticas públicas que abrangem o setor energético e agrícola.

Nesse ponto é relevante destacar que a fase de implementação pode ser caracterizada como aquela de maior incerteza, visto que a convergência entre os objetivos propostos e os resultados alcançados depende diretamente dos atores envolvidos no processo de execução da política (Hogwood e Gunn, 1984). Somam-se aos valores e crenças dos *policy makers* os valores e crenças dos demais atores envolvidos (agricultores familiares, indústrias de biodiesel, sindicatos, movimentos sociais), criando assim novas arenas de decisão que influenciam nos resultados da política.

Além da imprevisibilidade do comportamento dos atores, a escolha do instrumento estrutura o processo de implementação e seus resultados segundo uma lógica inerente. As ferramentas auxiliares criadas para implementação do Selo Combustível Social foram estruturadas em um momento subsequente atendendo as necessidades de implementação observadas pelo MDA e pela empresa de biodiesel que até o momento se configurava como principal ator privado, a Brasil Ecodiesel. Tal lógica se confirma à medida que os processos estabelecidos pelo Projeto Polos de Biodiesel ou se extinguiram ou foram absorvidos pela dinâmica territorial de cada polo de produção estabelecido, não fazendo-se mais necessária a intervenção formal do MDA na construção dos elos da cadeia produtiva, já que não foram firmadas novas parcerias e o Projeto já não se encontra mais no escopo de ações da Coordenação Geral de Biocombustíveis do Ministério.

Percebe-se, no processo de implementação, que a lógica do instrumento predomina sobre as intenções dos *policy makers* nos resultados da política, podendo causar descompasso entre objetivos e resultados.

Uma vez que a formulação do instrumento introduziu as empresas privadas no desenho do programa, a lógica de contratação predominante passou a ser a deste setor, ainda que cumprindo os requisitos impostos pelas regras e normas do Selo combustível Social.

Nota-se que no período posterior à falência da Brasil Ecodiesel no ano de 2007, as aquisições provenientes das cooperativas da agricultura familiar aumentaram significativamente passando de 13 cooperativas em 2007 para 59 em 2010. Após a alteração da IN de nº01 de 20 de junho de 2011, que estabeleceu que os contratos poderiam ser celebrados diretamente entre com as cooperativas e as indústrias de biodiesel sem o intermédio de uma instituição representativa dos agricultores familiares o número de cooperativas habilitadas ao programa salta para 96 em 2014.

Tais dados nos oferecem pistas acerca do comportamento estratégico das empresas do setor privado, que passam a adquirir o percentual de matéria prima da agricultura familiar exigido pelo Selo via cooperativas, reduzindo seus custos de transação, logística e evitando a quebra de contratos individuais.

Outro reflexo do comportamento empresarial do setor privado pode ser observado quanto a inserção dos agricultores familiares na cadeia de biodiesel, uma vez que estas selecionam aqueles que se configuram como “melhores parceiros”, firmando uma significativa quantidade de contratos com agricultores da região Sul e Centro Oeste, regiões tradicionalmente produtoras de soja, visto que estes são os que possuem nível técnico de produção mais elevado e maior escala de produtividade.

Nesse sentido, a Petrobras (e sua subsidiária a PBio) é caracterizada como a principal responsável pela inclusão de agricultores familiares do Nordeste e do Semiárido, regiões nas quais as demais empresas investem recursos bem menores.

Os resultados e argumentações supracitadas acerca da implementação do Selo Combustível Social no escopo do PNPB confirmam a hipótese de que a escolha dos instrumentos influenciam sobremaneira na implementação da política pública uma vez que estes produzem efeitos específicos, inerentes a suas características. No entanto, tais resultados nos levam a crer que os instrumentos não traduzem com precisão ou de forma condensada os conhecimentos sobre o controle social e as maneiras de estabelecer esse controle, criando imprevisibilidades e necessidades de reconfigurações não previstas na fase de formulação da política, e que podem ser a consequência da influência dos valores e crenças dos *policy makers* na escolha da instrumentação a ser utilizada.

Os efeitos não esperados quanto ao uso da soja como principal oleaginosa e com isso a concentração regional das aquisições da agricultura familiar poderiam implicar na perda de legitimidade do programa, que inicialmente objetivava a inclusão de agricultores familiares principalmente da região Nordeste por meio da comercialização da mamona para as indústrias privadas como forma de reduzir as desigualdades regionais.

A inviabilidade demonstrada pela mamona na produção de biodiesel e os custos de logística para aquisição de matéria prima da agricultura familiar do Nordeste e regiões semiáridas demonstraram que os objetivos de redução das desigualdades regionais e diversificação de oleaginosas eram ambiciosos demais para uma política com dimensões nacionais.

Entretanto, no ano de 2015 o PNPB completa 10 anos desde o seu lançamento, tendo recentemente aumentado a mistura obrigatória de biodiesel ao diesel para 7% (B7), confirmando que o mercado está consolidado e tem capacidade de ampliação da demanda. Das 58 plantas autorizadas para operação pela ANP, 41 possuem o Selo Combustível Social,

ou seja, cerca de 70% da capacidade produtiva da cadeia de biodiesel equivale a indústrias que promovem a inclusão da agricultura familiar.

Ainda que se observe um significativo descompasso entre os objetivos propostos e os resultados alcançados o conceito estabelecido no âmbito da CEI durante o processo de formulação da política para a criação e funcionamento do instrumento de ação pública destinado à inclusão da agricultura familiar brasileira se mantém.

A inovação proposta pelo instrumento, com a criação de novas relações entre grupos sociais que geralmente encontram-se em arenas decisórias distintas e a utilização do capital privado em prol do desenvolvimento social e produtivo da agricultura familiar se faz dentro da lógica de mercado que rege o setor privado. Dessa forma, o instrumento promove a inclusão de agricultores familiares, ainda que estes se caracterizem pela capitalização e especialização da produção e se concentrem nas regiões Sul e Centro Oeste, sendo observado também o incremento da renda destes.

Acredita-se que para mercados com amplitude regional, que possuam produção de matéria prima concentrada localmente em polos já definidos, o modelo de instrumento proposto para o Selo Combustível Social, se conjugado com instrumentos de mercado, pode se mostrar aplicável em outras cadeias de produção, promovendo a inclusão social e produtiva da agricultura familiar e o desenvolvimento territorial das diversas regiões brasileiras.

A proposição de aplicação do modelo do Selo em outras cadeias produtivas fundamenta-se ao se observar a experiência de implementação do Selo Combustível Social e na tentativa de correção de seus principais entraves. Como limitações de sua implementação pode-se citar: i) a ineficiência do mecanismo de isenção tributária tendo por finalidade estruturar novos mercados, fazendo-se necessária a aplicação do instrumento de inclusão social e produtiva de forma conjunta a um instrumento de mercado, de caráter compulsório, que tenha a capacidade de motivar o setor privado a realizar investimentos em estrutura produtiva; ii) a dificuldade de promoção de uma política com dimensões nacionais, visto a heterogeneidade tanto das regiões brasileiras como das características da agricultura familiar, entrave que pode ser corrigido por meio da implementação do modelo do Selo em mercados localizados regionalmente, buscando resolver, dessa forma os problemas encontrados quanto aos custos e a logística da produção; iii) o jogo de interesses das empresas privadas na escolha dos agricultores familiares que se configurem como os melhores parceiros, por meio da concessão de benefícios que não se demonstrem inócuos ao longo do processo de implementação do instrumentos às empresas que promovessem a agricultura familiar; e iv) o fomento a diversificação da produção agrícola, desenvolvendo regionalmente as culturas com maior potencial de geração de emprego e renda para os agricultores familiares da região.

Tais limitações apontam ainda os principais desafios a serem superados pelo Selo Combustível Social enquanto instrumento de ação pública para inclusão social da agricultura familiar.

A estruturação das ações do MDA e o direcionamento de suas intenções ganham prioridade à medida que se observa o descompasso entre os objetivos sociais propostos na elaboração da política e os resultados obtidos em termos de inclusão da agricultura familiar das regiões Nordeste e Semiárido, extremamente dependentes das aquisições de matérias primas da agricultura familiar realizadas pela Petrobras. Demonstram-se essenciais ações que promovam a estruturação de arranjos produtivos nestas regiões como forma de garantir um mercado seguro tanto para esses agricultores familiares quanto para as empresas privadas.

Para além dos limites e desafios a serem ainda superados, a experiência de construção de uma política realizada com uma diversidade de atores públicos e privados que apresenta um instrumento de ação pública com configurações inéditas caracteriza-se como maior legado do PNPB tanto para a prática de elaboração de novos programas governamentais quanto para a prática acadêmica.

REFERÊNCIAS BIOBIOGRÁFICAS

Articulação Semiárido Brasileiro. Disponível em: <
[http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD MENU=97](http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=97)>. Acesso em:
16/10/2013.

ABRAMOVAY, R. *Uma abordagem político-cultural dos mercados de biocombustíveis no Brasil*. Estudo preparatório para Conferência da FAO (Food and Agriculture Organization) sobre mudança climática e segurança alimentar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000122&pid=S0103-4979201300020000900001&lng=pt>. Acesso em: 28/10/2014.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES R. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. FIPE, 2007. Disponível em: <http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_06_2007.pdf>. Acesso em 21/01/2015.

BACEN. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/produtCooper.asp?idpai=RELRURAL2012>>. Acesso em: 23/05/2014.

BANCO MUNDIAL. *Brazil - The management of agriculture, rural development and natural resources* (Report n. 11783-Br). Washington: Banco Mundial, 1994.

BEMELMANS-VIDEC (M.-L.), RIST (R. C.) et VEDUNG (E.) et al. *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2007.

BRASIL, Banco Central do Brasil. *Resolução 2.191/1995*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v1_O.pdf>. Acesso em: 28/05/2014.

BRASIL, Banco Central do Brasil. *Decreto nº 1.946 de 01 de julho de 1996*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v1_O.pdf>. Acesso em: 28/05/2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Decreto número 5.297, de 06 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2290882>>. Acesso em: 15/08/2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Instrução Normativa de número 01 de 19 de fevereiro de 2009*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/IN_01_19-02-2009_Concess%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 14/08/2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Instrução Normativa de número 01 de 30 de julho de 2011*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n%C2%BA_01_do_MDA_de_20_de_junho_de_2011.pdf>. Acesso em: 16/10/2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Instrução Normativa de número 02 de 30 de setembro de 2005*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/IN_02_30-09-2005_Enquadramento.pdf>. Acesso em: 15/08/2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Minuta de 19 de dezembro de 2011*. Disponível em: <

http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/Minuta_IN_SCS_19-12-11.pdf. Acesso em: 15/08/2012.

BRESSERS, H.; O'TOOLE, L. J. Selection of policy instruments: a network- based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 3 p. 213-239, Sept./Dec. 1998.

BUAINAIN, A. M. (coor.), MIRANDA e COSTA, C. (org.)/IICA. 2007. *Ações de combate à pobreza rural: metodologia para avaliação de impactos*. Vol. 6. Brasília.

BÜTHE, T. 2002. Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review* Vol. 96, No. 3 September 2002.

CARVALHO, R. L.; POTENGY, G.F.; KATO, K. Sistemas produtivos da agricultura familiar no Semiárido: oportunidades e limites. In: *VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção*, 2007, Brasília. Anais do VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 2007.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf>. Acesso em: 26/05/2014.

CASTRO, A. C. Ciência e tecnologia para agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, v. 1, n. 3, set/out. 1984. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9265>>. Acesso em: 19/06/2013.

CAVALCANTI, M. M. A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual. *Revista Interfaces de Saberes*. Caruaru, v. 7, n. 1, p. 1-12, 2007.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

DELGADO, G. C. (1994). Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária*. ABRA, São Paulo, v. 24, no 3, p. 5-35, setembro-dezembro.

DELGADO, N. G. 2001. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade (UFRGS). Cap 01: 15-52. (Série Estudos Rurais).

DOLABELLA, R. H. C. Biocombustíveis na Argentina: políticas públicas e evolução recente. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília. 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5966/biocombustiveis_argentina_dolabella.pdf?sequence=1>. Acesso em 03/06/2012.

EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. *Designing government from instruments to governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.

FAVARETO, A. (2006) Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n 62, p. 27-45, outubro/2006.

FERREIRA, B.; ALVES, F.; FILHO, J. J. C. Constituição vinte anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: BARRETO, A. R., et al. (Org.) *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, v. 2. n. 17, p. 155-226, 2009.

FLEXOR, G.; KATO, K. Y. M. A construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. In: CONGRESSO SOBER, 47., 2009. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Anais...* Porto Alegre: SOBER, 2009.

FLEXOR, G.; KATO, K. Y. M.; LIMA, M. S.; ROCHA, B. N. Dilemas institucionais na promoção dos biocombustíveis: o caso do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol 6 (8), maio 2011. Disponível em: <http://www.centrocelfofurtado.org.br/arquivos/image/201109201229470.CD8_0_330.pdf>. Acesso em: 30/01/2014.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Encontro Nacional de Economia Política, 12. 2007, São Paulo, SP. *Anais...* São Paulo, SP: SEP, 2007.

FRANÇA, C. G.; GROSSI, M. E. Del; MARQUES, V. P. M. A. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: Repositório Institucional. 2009. p. 101. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14746/3/LIVRO_Censo%202006%20e%20a%20agricultura%20familiar.pdf>. Acesso em: 20/05/2014.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000.

GARCIA, L. F.; CONEJERO, M. A.; NEVES, M. F. Biodiesel: um olhar para o futuro com base nos 30 anos do Proálcool. In: CONGRESSO SOBER, 45., 2007. Londrina. *Anais...* Londrina: SOBER, 2007.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1993). Las organizaciones profesionales en La moderna agricultura brasileña. *Agricultura y sociedad*, n. 68-69, julio-diciembre, p. 195-218.

GRAZIANO DA SILVA, J. (2002). *O novo rural brasileiro*. 2a ed. Campinas: IE/Unicamp, 153p. (Coleção Pesquisas, 1).

HALL, P. A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: teha case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*. v. 25. n. 03. p. 275-296. 1993. Disponível em: <<http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>>. Acesso em: 18/11/2014.

HALL, P. A. 2003. Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, p. 373-406.

HEREDIA, B. M. A.; CINTRÃO, R. P. Gênero e acesso as políticas públicas no meio rural brasileiro. Revista NERA, São Paulo, ano 9, n. 08, jan/jun. 2006. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1443/1420>>. Acesso em: 26/05/2014.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, 1984.

HOLT-GINÉZ, E.; KENFIELD I. 2009. When Renewable isn't Sustainable: Agrofuels and the Inconvenient Truths Behind the 2007 U.S. Energy Independence and Security Act. In: Jonasse, R. (coord). *Agrofuels in the Americas*. Institute for Food and Development Policy – Foodfirst.

HOOD, C. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.

HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.

HORN, M. J. *The political economy of public administration*: institutional choice in the public sector. Cambridge University Press, 1995.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HOWLETT, M.; KIM, J.; WEAVER, P. Assessing instrument mixes through program and agency-level data: methodological issues in contemporary implementation research. *Review of policy research*, v. 23, n. 1, p. 129-151, 2006.

JONASSE, R. (coord). 2009. Agrofuels in the Americas. Institute for Food and Development Policy-Foodfirst. Disponível em: <<http://www.foodfirst.org/en/node/2426>>. Acesso em: 11/09/2013.

JORDAN, A.; WURZEL, R.; ZITO, A. The rise of “new” policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? *Political Studies*, v. 53, p. 477-496, 2005.

KATO, K. Y. M. *Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da Petrobras no biodiesel*. 2012. 330 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

KATO, K. Y. M.; LIMA, M. S.; ROCHA, B. N. Políticas públicas, dinâmica institucional e conflito de interesses: análise do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. FLEXOR, G. (Coord.). Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul. FAPERJ, 2011.

KING, D. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, Jan. 2007.

KIRSCHEN, E. S. *Política econômica contemporânea*. São Paulo: Atlas/Edusp, 1975.

LA ROVERE, E. L.; AVZARADEL, A. C.; MONTEIRO, J. M. G .M. Potencial synergy between adaptation and mitigation strategies: production of vegetable oils and biodiesel in northeastern Brazil. *Climate Research*. Vol. 40, 2009.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação Pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, Maranhão, v. 09, n. 18, p. 19-44, jul/dez. 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, n. 20, p. 1-22, 2007.

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, A. D. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEME, R. M. Álcool combustível derivado da cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 5., 2004, Campinas. Disponível em: <Álcool combustível derivado da cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável>. Acesso em: 17/01/2013.

LÉONARD, E.; BONNAL, P.; FOYER, J.; LEITE, S. P. A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua “tradução em políticas”: uma análise pelas dependências de trajetórias no Brasil e no México. *Raízes*, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2 e v. 29, n. 1.p. 63-74. jan./2009 a jun./2010. Disponível em: <<http://www.ufcg.edu.br/~raizes/index.php>>. Acesso em: 09/10/2013.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.

LINDER, S.; PETERS, G. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, v. 2, n. 1, p. 5-34, 1989.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16: 677-715. 1964

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

MARCH, J.; OLSEN, J. Organizing political life: what administrative reorganization tell us about government. *American Political Science Review*, n. 77, p. 281-296, 1983.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional para Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (PNPB): trajetória, situação atual e desafios. Disponível em: <http://ag20.cnptia.embrapa.br/Repositorio/PNPB_trajetoriaedesafios_000g6u32wq802wx5ok0wtedt3y8oturi.pdf>. Acesso em: 31/01/2014.

MDA. Cartilha do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) – inclusão social e desenvolvimento territorial – até 2010. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel Book final Low Completo.pdf>>. Acesso em: 14/08/2012.

MDA. Cartilha do Selo da Agricultura Familiar. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/SIPAF>>. Acesso em 28/05/2014.

MDA. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA 2004.pdf>>. Acesso em: 16/10/2013.

MDA. Por um Brasil Rural com Gente Feliz. Políticas Agrícolas e Programas para os Municípios. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/institucional/busca?cx=006027766869131785344%3Ahythqh-jrkhc&cof=FORID%3A10&ie=UTF-8&q=Por+um+Brasil+Rural+com+Gente+Feliz>>. Acesso em: 16/10/2013.

MDA. Programas – Biodiesel. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel>>. Acesso em: 15/10/2013.

MME. Balanço Energético Nacional. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/menu/todas_publicacoes.html>. Acesso em: 03/02/2014.

MME. Programas – Biodiesel. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/plano_trabalho.html>. Acesso em 26/06/2014.

MONTEIRO, J. M. G. *Plantio de oleaginosas por agricultores familiares do Semiárido nordestino para produção de biodiesel como uma estratégia de mitigação e adaptação às mudanças climáticas*. Tese (Doutorado) – COPPE/UFRJ, Programa de Planejamento Energético (PPE), Rio de Janeiro, 2007.

MORET, A.; RODRIGUES, D.; ORTIZ L. 2006. Critérios e indicadores de sustentabilidade para bioenergia. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS. Disponível em: <<http://www.fboms.org.br/>>.

NITSCH, M. O programa de biocombustíveis Proalcool no contexto da estratégia energética brasileira. Revista de Economia Política, v. 11, nº02 (42), abr/jun. 1991. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/42-10.pdf>>. Acesso em: 22/04/2013.

OLIVEIRA, M. E. B.; GÓMEZ, J. M. Educação e Formação, Formação e Trabalho: para qual trabalho a educação no campo vem formando? In: XIII Jornada do Trabalho, 2012, Presidente Prudente. *Anais...* Presidente Prudente, 2012.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45 (6): 1943-67, nov/dez. 2011.

PEDROTI, P. M.; *Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: O Programa nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social –*

participação. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2011.

PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PETROBRAS. 2010. A Petrobras e a vida: bioenergia. Revista Terra da Gente No. 69: número de páginas. Suplemento Petrobras. Rio de Janeiro.

PETROBRAS. Balanço Social 2001. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/d850918043a7a5e7847f8fecc2d0136c/balanco-social-2001.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d850918043a7a5e7847f8fecc2d0136c>>. Acesso em: 10/11/2014.

PETROBRAS. Balanço Social 2002. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/4f8a238043a7a5f084838fecc2d0136c/balanco-social-2002.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2003. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/3b69150043a7a63684878fecc2d0136c/balanco-social-2003.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2004. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/72a6e88043a7a66d848b8fecc2d0136c/balanco-social-2004.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2005. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/160af40043a7a694848f8fecc2d0136c/balanco-social-2005.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2006. Disponível em: <<http://www.br.com.br/wps/wcm/connect/a7eb1f0043a7a6dd84938fecc2d0136c/balanco-social-2006.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/Carina/Downloads/BS2007%20-%20port.pdf>>. Acesso em: 10/11/2014

PETROBRAS. Balanço Social 2008. Disponível em: <<http://sites.petrobras.com.br/minisite/desenvolvimento-e-cidadania/links-e-downloads/downloads/BSA2008.pdf>>. Acesso em: 10/11/2014

PICOLOTTO, E. L. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. *Mundo Agrário*, La Plata, v. 9, n. 18. 2009. Disponível em: <<http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v09n18a01/829>>. Acesso em: 18/07/2014.

PINTO, L. C. G. 1980. Notas sobre Política agrícola e crédito rural no Brasil. Campinas: UNICAMP. (mimeo).

POWELL, W. W.; DI MAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 308 p.

SACHS, I. Bioenergias: uma janela de oportunidades. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*. São Paulo: editora SENAC, 2009.

SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, 18 (51). 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 31/01/2014.

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002.

SALIM, C. A. As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário as áreas de cerrados no Brasil: avaliação e perspectivas. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*,

Brasília, v. 03, n° 02, mai/ago. 1986. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9213>>. Acesso em: 28/05/2014.

SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. 182 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2011.

SANTOS, G. R.; WERHMAN, M. E. S. de F. Agroenergia no Brasil: fragilidades, riscos e desafios para o desenvolvimento sustentável. *Revista Iberoamericana de Economia ecológica*. Vol. 15: 1-13. 2010. Disponível em: <http://www.redibec.org/IVO/rev15_01.pdf>. Acesso em: 11/09/2013.

SANTOS, M. H. C.; Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool. 1993. 1a. ed. Rio de Janeiro: Editora Notrya/ANPOCS, 1993. v. 1. 352p .

SAWYER, D. R. 2007. Climate change, technical progress and eco-social consequences in Brazil. Artigo expandido de apresentação no “Climate Change and the Fate of the Amazon,” Oriel College, University of Oxford e na UnB, outubro/2007.

SCHMITTER, P. C. 2008. The design of social and political research. In: DELLA PORTA e KEATING (Eds), p. 263-295.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 2, p. 510-529, 1990.

SCHNEIDER, S; MATTEI, L. CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.) *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre. 2004. p. 21-50.

SKOCPOL, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Harvard University Press.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

Cadernos do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Campinas, Unicamp, n. 48, p. 1-16, 2004.

SILVA, W. P.; HESPAÑOL, R. A. M. A aposentadoria rural e seus efeitos na vida dos beneficiários. Disponível em: <http://prope.unesp.br/xxi_cic/27_33321921839.pdf>. Acesso em: 16/10/2013.

SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUAREZ, P. A. Z.; MENEGHETTI, S. M. P. 70º Aniversário do Biodiesel em 2007: evolução histórica e situação atual no Brasil. *Química Nova*, São Paulo, v. 30, n° 08. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422007000800046>. Acesso em: 22/04/2013.

TIBURCIO, B. A. *Atores Sociais, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: uma análise do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel*. 2011. 195 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

VENNESSON, P. 2008. Case studies and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA e KEATING (Eds), p. 223-239.

VIGNA, E. (2007). *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional*. INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, outubro, Ano VII – n° 12, outubro.

WILKINSON, J.; HERRERA, S. Os agro-combustíveis no Brasil: quais perspectivas para o campo? Brasil: Oxfam, 2008. Disponível em:

<https://www.google.com/?gws_rd=ssl#q=Os+agrocombust%C3%ADveis+no+Brasil%3A+que+uaais+perspectivas+para+o+campo>. Acesso em: 26/06/2014.

WOODSIDE, K. Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 19, n. 4, p. 775-793, 1986.

ENTREVISTAS⁷¹

Entrevista 1	Foi o representante do MDA no GTI e na CEI, participou do GT de Inclusão Social durante o processo de formulação do PNPB. Entrevista concedida à autora no dia 16 de setembro de 2014, em Brasília (DF).
Entrevista 2	Ex consultora de agroindústrias do MDA no ano de 2003. Participou do GT de Inclusão Social no âmbito da CEI durante o processo de formulação do PNPB. Posteriormente ocupou o cargo de Coordenadora Geral de Biocombustíveis da SAF/MDA. Entrevista concedida à autora no dia 15 de setembro de 2014, em Brasília (DF).
Entrevista 3	Ex Coordenador Geral de Biocombustíveis da SAF/MDA. Entrevista concedida à autora no dia 26 de setembro de 2014, por telefone.
Entrevista 4	Coordenador Geral de Biocombustíveis da SAF/MDA. Entrevista concedida à autora no dia 15 de setembro de 2014, em Brasília (DF).

⁷¹ Com o objetivo de preservarmos nossos entrevistados, não identificaremos os mesmos pelos nomes.

ANEXO I

UFRRJ – CPDA
PESQUISA PARA TRABALHO DE DISSERTAÇÃO
ATORES GOVERNAMENTAIS
CRIAÇÃO E PLANEJAMENTO

Trajetória e formulacão da política

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito do governo.
2. Voltar um pouco atrás no tempo e recuperar como se deram as negociações e os processos que levaram à formulação do PNPB e a inclusão definitiva da agricultura familiar no programa.
3. Do seu ponto de vista, quais os principais grupos que influenciaram a formulação da política?
4. Como se deu a chegada do tema biodiesel no MDA? Voltar um pouco atrás e recuperar as negociações.

Selo Combustível Social

Criação (definição/escolha) do instrumento de ação pública

1. Como se deu a construção do Grupo de Trabalho (GT) de inclusão social?
2. Quem eram os gestores que participaram do GT e como eles influenciaram no processo decisório?
3. Como se deu a criação do Selo Combustível Social?
4. Quais outros instrumentos foram cogitados? E por que se deu a escolha por esse instrumento?
5. A escolha do instrumento foi fortemente/fracamente influenciada pela sua capacidade de implementação? Ou não se pensou neste ponto no processo decisório.
6. Em quanto tempo se deu o processo decisório pelo Selo? Quais as pressões existentes no GT para a determinação da rapidez/lentidão?
7. Uma vez escolhido o instrumento de ação pública – o Selo Combustível Social – como foram definidas as regras para o funcionamento do mesmo? Foram os mesmo gestores que formavam o GT de inclusão social os responsáveis por mais essa fase?
8. Como foram desenhados os instrumento de apoio ao Selo Combustível Social, em especial aqueles de apoio a agricultura familiar, como o Projeto Polos de Biodiesel e o Ação do Biodiesel?

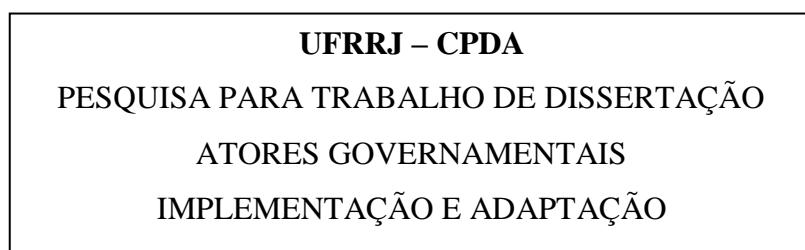
Implementação (planejamento) do instrumento de ação pública

1. Qual era a estratégia/plano de implementação desses instrumentos? Quem eram os responsáveis por implementá-los?
2. O que se esperava (perspectivas) dessa implementação?
3. Qual o motivo da escolha por responsabilizar empresas privadas pela implementação do programa inicialmente? Por que a Petrobras não assumiu desde o início a implementação do PNPB? Quais eram os principais grupos de interesse?
4. Como foi percebida a necessidade de maior atuação do MDA na implementação do programa frente às empresas privadas? E como se deu a estratégia dessa maior intervenção?

5. Com a falência da Brasil Ecodiesel no ano de 2009, houve a necessidade de outra empresa assumir a implementação do programa. Como se deu o posicionamento do MDA em relação à entrada definitiva da Petrobras no programa?
6. Como são tomadas as decisões em relação às mudanças ocorridas nas regras de obtenção/manutenção do Selo Combustível Social? Qual é o peso da agricultura familiar em relação aos custos de se manter tal diretriz do programa?
7. Como se dá a participação do MDA nas negociações do CNPE com relação aos aumentos dos percentuais de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel? E em relação aos percentuais obrigatórios de aquisição de matéria prima da agricultura familiar?
8. Como foi planejado o processo de fiscalização do Selo? Quem são os responsáveis?

Balanço

1. Em 2003/2004, no seu lançamento, o PNPB teve um grande destaque e era considerado um dos principais programas para pensar a inclusão da agricultura familiar. Qual o peso que o PNPB ocupa hoje no leque das políticas públicas voltadas para agricultura familiar?
2. Como avalia ao longo desses anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.
3. Poderia destacar quais os principais aprendizados que tira desta experiência?
4. Quais os desafios futuros para o programa? E, em particular, para inclusão da agricultura familiar?



Trajetória, formulação da política e Selo Combustível Social

5. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito do governo.
6. Como se deu a chegada do tema biodiesel no MDA? Voltar um pouco atrás e recuperar as negociações.

Selo Combustível Social

Criação (definição/escolha) do instrumento de ação pública

9. Uma vez escolhido o instrumento de ação pública – o Selo Combustível Social – como foram definidas as regras para o funcionamento do mesmo? Foram os mesmos gestores que formavam o GT de inclusão social os responsáveis por mais essa fase?
10. Como foram desenhados os instrumentos de apoio ao Selo Combustível Social, em especial aqueles de apoio a agricultura familiar, como o Projeto Polos de Biodiesel e o Ação do Biodiesel?

Implementação do instrumento de ação pública

9. Qual era a estratégia/plano de implementação desses instrumentos? Quem eram os responsáveis por implementá-los?
10. O que se esperava (perspectivas) dessa implementação?

11. Qual o motivo da escolha por responsabilizar empresas privadas pela implementação do programa inicialmente? Por que a Petrobras não assumiu desde o início a implementação do PNPB? Quais eram os principais grupos de interesse?
12. Como foi percebida a necessidade de maior atuação do MDA na implementação do programa frente às empresas privadas? E como se deu a estratégia dessa maior intervenção?
13. Com a falência da Brasil Ecodiesel no ano de 2009, houve a necessidade de outra empresa assumir a implementação do programa. Como se deu o processo decisório pela Petrobras? Quais os conflitos e interesses? Quem foram os atores dessa negociação?
14. Como são tomadas as decisões em relação às mudanças ocorridas nas regras de obtenção/manutenção do Selo Combustível Social? Qual é o peso da agricultura familiar em relação aos custos de se manter tal diretriz do programa?
15. Como se dá a participação do MDA nas negociações do CNPE com relação aos aumentos dos percentuais de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel? E em relação aos percentuais obrigatórios de aquisição de matéria prima da agricultura familiar?
16. O Artigo 47 da Lei nº12.546 significa a redução de PIS/COFINS para as usinas de biodiesel, o que praticamente anula os benefícios do Selo Combustível Social. Quais as implicações desta nova regulamentação para as estratégias de reprodução/continuidade do Selo?
17. Atualmente, como estão funcionando os Polos de Biodiesel? Que assuntos/atividades são tratados/realizadas no âmbito dos Polos e quem são os responsáveis?
18. Como foi planejado o processo de fiscalização do Selo? Quem são os responsáveis?

Agricultura Familiar

1. Quais as principais ações que podem ser destacadas hoje no âmbito do MDA de fomento à inclusão da agricultura familiar no PNPB?
2. Acredita que esses agricultores familiares tiveram melhores condições de vida desde que foram incluídos na cadeia de biodiesel? Quais foram as melhorias (renda, assistência técnica, acessibilidade, etc.)?
3. Quais são os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares na produção de oleaginosas para as indústrias de biodiesel? Quais medidas foram tomadas para resolver tais problemas? Quais foram os principais atores envolvidos?
4. De forma paralela, quais os principais problemas enfrentados pelas empresas de biodiesel em relação aos agricultores familiares? De que forma são feitas as reivindicações ao MDA, e como o Ministério consegue atendê-las?

Balanco

5. Em 2003/2004, no seu lançamento, o PNPB teve um grande destaque e era considerado um dos principais programas para pensar a inclusão da agricultura familiar. Qual o peso que o PNPB ocupa hoje no leque das políticas públicas voltadas para agricultura familiar?
6. Atualmente mais de 80% do biodiesel é produzido a partir da soja; e dos agricultores incluídos no programa, a maioria é de agricultores mais consolidados do Sul e do Centro Oeste. Como avalia esse resultado? O que vem sendo feito para corrigir esse desvio nas metas da política?
7. Como avalia ao longo desses anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.
8. Poderia destacar quais os principais aprendizados que tira desta experiência?
9. Quais os desafios futuros para o programa? E, em particular, para inclusão da agricultura familiar?

ANEXO II

Questões elaboradas pela Casa Civil com a finalidade de nortear os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial

(1) Inclusão Social e Aspectos Regionais:

1.1. Quantos empregos são gerados com a produção de uma tonelada de diesel e de biodiesel (de soja, mamona, dendê, girassol, etc)? Se possível, estratificar por tipo de agricultura (empresarial e familiar).

Responsáveis: MAPA/MDA e MIntegração

1.2. Tomando-se por base o consumo regional atual e projetado de óleo diesel, qual seria a melhor estratégia para sua gradativa substituição por biodiesel, considerando-se a disponibilidade de áreas agricultáveis nas diferentes regiões do Brasil?

Responsável: MME, com a colaboração do MAPA

1.3. Como o Brasil é um País heterogêneo em diversos aspectos, sobressaindo, no tocante ao tema energia, a irregular distribuição do consumo (comunidades isoladas, pequenas, médias, grandes metrópoles, concentração industrial, etc.), o programa de biodiesel deveria contemplar essas disparidades ou ser implementado de forma massiva? Quais as vantagens e desvantagens de uma dessas alternativas?

Responsável: MME (com a colaboração dos demais membros do GT)

(2) Aspectos Ambientais:

2.1. Em relação ao diesel, qual a redução da poluição proporcionada pelo uso do biodiesel, considerando todo o ciclo de vida do produto? Há diferenças significativas quando se empregam diferentes matérias-primas para produzir o biodiesel? (estudo de impacto ambiental).

Responsável: MMA, com a colaboração do MCidades.

2.2. Com quais matérias-primas empregadas para a produção de biodiesel será possível usar os créditos de carbono sob o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)? Que valor se pode atribuir a uma tonelada de carbono seqüestrada?

Responsável: MMA

(3) Aspectos Econômicos:

3.1. Existem diferenças significativas em termos de custos de produção para o biodiesel produzido em plantas industriais de grande e pequeno porte?

Responsável: MDIC

3.2. Os co-produtos do biodiesel (farelos, tortas, glicerina, ácidos graxos, etc.) representam uma solução (diluição de custos) ou um problema (saturação do mercado) para a produção do biodiesel? O GT vai tentar incluir dados para dimensionar a questão. Será registrado como uma preocupação futura, no desenvolvimento de eventual programa para o uso do biodiesel.

3.3. Como tem sido o comportamento dos preços do barril de petróleo em relação ao preço dos principais óleos vegetais comercializados no mundo, tais como soja, palma e mamona, principalmente, nos últimos vinte anos? Qual a tendência que se pode observar para as próximas décadas?

Responsável: MME e MDIC

3.4. Seria necessário promover a desoneração tributária do biodiesel para viabilizá-lo economicamente? Isso se aplica a todos os casos e regiões?

Responsável: MDIC

3.5. Qual a economia de divisas proporcionada pelo uso do B5, B20 e B100? Em que prazo isso seria possível?

Responsável: MDIC

3.6. Situação Internacional (produção, preços e incentivos)

Responsável: MDIC/MME

(4) Aspectos Tecnológicos:

4.1. Qual a rota tecnológica mais econômica: transesterificação (etanol ou metanol) ou craqueamento (catalítico ou térmico)?

4.2. O biodiesel pode ser armazenado por longos períodos, como o petróleo? Para tanto é preciso misturar aditivos? Isso encarece o custo significativamente?

4.3. Uma planta industrial projetada, por exemplo, para soja, pode ser utilizada para produzir biodiesel de girassol, dendê, mamona e outras matérias-primas?

4.4. Que vantagens e desvantagens a mamona apresenta em relação a outras matérias primas vegetais?

4.5. Há necessidade de mudar significativamente as características dos motores (veiculares e estacionários) para utilização do biodiesel? Essas modificações dependem tipo de biodiesel utilizado (B5, B20, B30, etc.)?

4.6. Quais as principais questões tecnológicas que, de fato, precisam ser respondidas antes de se implementar um programa de incentivo à produção e ao consumo de biodiesel?

Responsável: o MCT ficou encarregado de responder integralmente o item 4.

ANEXO III

Pesquisas acerca da utilização de biodiesel por instituições públicas e privadas citadas no relatório do Grupo de Trabalho Interministerial do Biodiesel (2003)

Instituição	Pesquisa desenvolvida
Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) em parceria com o Instituto Virtual de Mudanças Globais (IVIG)	Projeto de extração de biodiesel de óleo usado de frituras, que vinha sendo testado desde 2001 em um furgão com B100 (100% biodiesel) com ótimo resultado (300 mil km rodados sem apresentar defeito. Ainda não homologado.
Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ)	Monitoramento de três caminhões de coleta de lixo que utilizam B5 (5% de biodiesel) visando homologar e certificar os testes.
Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ)	Extração de biodiesel de resíduos gordurosos de esgoto para realização de testes de desempenho, consumo e emissões.
Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ)	Projeto Riobiodiesel, que consiste na implantação de ciclo completo de produção, industrialização e consumo do biodiesel para emprego de B5 em ônibus, barcas, geradores, frotas experimentais públicas e privadas, utilizando como matéria prima refugo industrial de óleos vegetais, girassol e nabo forrageiro.
Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas da universidade de São Paulo (LADETEL)	Realização de testes, pesquisas, convênios internacionais e outras importantes iniciativas na área do biodiesel, tendo sido dominada tecnologia própria de produção de ésteres etílicos com sensível redução de tempo de produção, relativamente às tecnologias existentes.
Universidade Federal do Ceará (UFCE)	Desenvolvimento de linha de pesquisa científica e tecnológica para produção e utilização de biodiesel a partir da mamona, tendo obtido, no passado, proteção sobre a propriedade intelectual do projeto.
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	Pesquisa acerca da viabilidade de utilização do óleo de babaçu para produção de biodiesel a partir da estruturação de arranjos produtivos locais.
Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) que sedia o Centro de Referência em Biocombustíveis (CERBIO)	Entre os seus resultados destaca-se o teste de campo com cerca de 20 ônibus e um veículo de passeio, com aproximadamente 80.000 km rodados com B20. Inclui-se como ação deste projeto ainda testes realizados nos estados do Paraná e Mato Grosso.

Fonte: BRASIL. CASA CIVIL, 2003.

ANEXO IV

Desafios e oportunidades identificados no relatório do Grupo de Trabalho Interministerial

Aspecto	Potencialidade
Industrial	Ampla flexibilidade das plantas industriais em termos de tamanho e matérias primas empregadas, possibilitando adaptação as peculiaridades de cada região e a implantação de um programa não excludente.
Social e regional	Promoção da inclusão social via geração de emprego e renda, visto que embora possua rendimentos variáveis, pode ser obtido a partir de diversas matérias primas de origem vegetal e animal. Contribuição para inclusão social ao permitir o suprimento de energia elétrica para comunidades isoladas ainda não atendidas com uso de motores estacionários.
Econômico	Redução das importações de petróleo e óleo diesel, diversificação da matriz energética brasileira, redução do dispêndio de divisas, influência em questões geopolíticas em conflitos de interesse relacionados ao petróleo, adensamento de várias cadeias produtivas, incluindo a participação de agricultores familiares.
Ambiental	Redução das emissões de poluentes e gases causadores do efeito estufa. Possibilidade de cultivo de oleaginosas em áreas degradadas, a exemplo do dendê na região Norte do país e a mamona no Nordeste.

Aspecto	Desafio
Tecnológico	Fortalecimento e disseminação das experiências tecnológicas em curto prazo levando em conta a variada gama de alternativas existentes no País. Continuação do aprimoramento dos testes de produção e uso e estabelecimento de um padrão de qualidade.
Subprodutos	Utilização dos subprodutos gerados na produção de biodiesel para emprego em produtos diversos.
Armazenamento	Desenvolvimento de pesquisas sistemática acerca do período de armazenamento e uso de aditivo (antioxidante) de modo a prolongar sua durabilidade.
Econômicos	Possível competição entre a destinação das matérias primas empregadas (produção de biocombustível x consumo alimentar), custos do biodiesel em relação ao diesel, amplo potencial de expansão da fronteira agrícola nacional
Tributação	Possibilidade de tributação diferenciada; no entanto, adverte-se quanto a iniciação de um programa de biodiesel apoiado em subsídios.

FONTE: BRASIL. CASA CIVIL, 2003.

ANEXO V

Evolução do número de polos acompanhados pela SAF/MDA e do número de seus municípios, por UF (2006 a 2010)

UF/Região	2006		2007		2008		2009		2010	
	Polos	Munic.								
RS	3	140	4	96	4	210	4	210	6	248
SC	1	9	1	3	1	1	1	1	1	38
PR	1	3	3	9	3	9	3	9	1	39
Sul	5	152	8	108	8	220	8	220	8	325
SP	0	0	1	9	1	9	1	9	3	25
MG	1	25	0	0	4	76	4	76	6	122
Sudeste	1	25	1	9	5	85	5	85	9	147
GO	5	-	4	35	4	71	6	65	6	65
MT	4	-	2	9	2	20	3	24	3	24
MS	4	-	2	16	2	24	4	31	4	31
Centro Oeste	14	0	8	60	8	115	13	120	13	120
PA	-	-	1	34	1	34	1	37	1	37
Norte	0	0	1	34	1	34	1	37	1	37
BA	3	55	8	143	8	143	8	143	8	131
CE	2	16	4	38	4	38	4	38	8	89
PB	0	0	0	0	2	35	2	35	4	65
PE	2	28	4	54	4	54	4	54	6	70
PI	3	27	2	19	1	14	1	14	2	27
RN	-	-	2	35	2	35	2	35	4	80
Nordeste	10	136	20	289	21	319	21	319	32	462
Brasil	30	313	38	500	43	773	48	781	63	1091

Fonte: CARTILHA MDA (2010).