ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pedroti, Paula Maciel

Working Paper

Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: O caso do arranjo político-institucional do programa nacional de produção e uso do Biodiesel

Texto para Discussão, No. 1858

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pedroti, Paula Maciel (2013) : Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: O caso do arranjo político-institucional do programa nacional de produção e uso do Biodiesel, Texto para Discussão, No. 1858, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/90982

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1858
TEXTO PARA DISCUSSÃO

OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO E DA INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL

Paula Maciel Pedroti

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1858

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, agosto de 2013

OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO E DA INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL*

Paula Maciel Pedroti**

* A autora agradece a contribuição de Fábio Pereira dos Santos, Jackson de Tony e de todos aqueles que auxiliaram no contato com os entrevistados. Agradece especialmente aos seguintes entrevistados, cujos depoimentos contribuíram fortemente para a redação deste artigo: da Associação Brasileira de Reciclagem Animal (Abra), Vinícius Oliveira, secretário executivo (6/6/2012), e Lucas Cypriano, do Departamento Técnico (3/8/2012); da Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (Aprobio), José Minelli, diretor executivo, e Antonio Ventilii, assessor técnico (7/1/2013); da Casa Civil, Rodrigo Rodrigues, coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB), e José Accarini, assessor da Casa Civil (5/6/2012); da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Antoninho Rovaris, diretor de Política Agrícola (9/1/2013); da Frente Parlamentar do Biodiesel, Jeronimo Goergen, presidente da Frente Parlamentar do Biodiesel (12/12/2012); do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Stephan Goertz, coordenador regional de Biodiesel/Nordeste e Minas Gerais, e Marco Antonio Viana Leite, assessor especial e ex-coordenador do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) (17/5/2012); do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Luciano de Sousa, representante na CEIB (17/5/2012); da Petrobrás Biocombustíveis (PBio), João Augusto Paiva, diretor de Suprimento Agrícola, e Maite Carvalhino, gerente de Tecnologia Agrícola (25/7/2012); e da União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio), Sérgio Beltrão, secretário executivo (6/6/2012). Agradece também a cuidadosa revisão de Mariana Amaral.

** Pesquisadora doutora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18; Q48; Q16.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO 7

2 AS ESPECIFICIDADES DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PNPB 13

3 ALCANCES E LIMITES DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PNPB:
A FORMAÇÃO DO MERCADO DO BIODIESEL E A PARTICIPAÇÃO DA
AGRICULTURA FAMILIAR NA CADEIA PRODUTIVA 38

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 55

REFERÊNCIAS 58

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 61

SITES CONSULTADOS 61

SINOPSE

Este artigo analisa o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), uma política pública agroenergética com forte caráter social, a partir do exame das capacidades políticas e técnico-administrativas de seu arranjo político-institucional. Com base no referencial analítico-conceitual proposto por Pires e Gomide (2012a), pretende-se verificar se seu arranjo é capaz de conjugar os requisitos de participação, controle e transparência – próprios de um contexto democrático – com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para conduzir com eficiência esta política pública. Pretende-se, ainda, examinar de que maneira o seu arranjo contribui para o alcance de dois objetivos: formação do mercado do biodiesel e inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção.

Palavras-chave: biodiesel; agroenergia; desenvolvimento; inclusão social; agricultura familiar; Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

ABSTRACT[i]

The article analyses the Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), an agro-energy policy with social aims, through the study of the political and technical capabilities of its institutional arrangement. The article verifies if the arrangement is able to combine the demands of democratic context (such as transparency, control and social participation) with the technical elements needed to conduct this policy efficiently. It also analyses the contribution of the PNPB's arrangement in the accomplishment of two goals: the creation of the biodiesel market and the social inclusion in the productive chain of the sector.

Keywords: biodiesel; agro-energy; development; social inclusion; family farming; Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da Pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.[1] A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo, são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas marcaram profundas transformações institucionais no Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) consagrou a celebração do Estado Democrático de Direito no Brasil e a introdução de uma série de mecanismos institucionais de promoção do envolvimento dos atores sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ampliando, assim, os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas.

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, Técnicos de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Observa-se, também, desde a década de 2000, mudanças no padrão de atuação do Estado brasileiro, assinalando a emergência de um ativismo estatal voltado para a estruturação de políticas públicas focadas na promoção do desenvolvimento em áreas consideradas críticas, quais sejam, social e de inclusão produtiva, industrial, tecnológica e de infraestrutura (Pires e Gomide, 2012b). Nesse sentido, as políticas pró-desenvolvimento apresentam um foco ampliado, trazendo em sua concepção objetivos de desenvolvimento econômico, inclusão social e aumento das liberdades políticas, de tal modo que a intersetorialidade passa a permear a construção de seus arranjos político-institucionais.[2]

Diante desse contexto, este estudo pretende compreender de que maneira os arranjos político-institucionais das políticas públicas pró-desenvolvimento são capazes de conjugar os requisitos de participação, controle e transparência, próprios de um contexto democrático, com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para conduzir com eficiência tais políticas (Pires e Gomide, 2012a). Os arranjos político-institucionais são aqui entendidos como o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma de coordenação de atores e interesses em torno de uma política pública (Pires e Gomide, 2013). Tensões e complementaridades compõem essa relação, e a pesquisa pretende examinar de que maneira elas são, ou não, compatibilizadas em torno desses arranjos.[3]

Do ponto de vista empírico, o objetivo específico do estudo é compreender o arranjo político-institucional de uma política pública que, nas áreas social e de inclusão produtiva e também de desenvolvimento industrial e tecnológico, se destaca por procurar combinar as demandas da capacidade democrática – que se traduz pela participação tanto do Legislativo como de diferentes atores sociais em seu processo de formulação, implementação e controle – com a presença de um aparato técnico-administrativo responsável por coordenar e oferecer os instrumentos necessários para a sua viabilização. Trata-se do PNPB, política pública federal intersetorial, lançada

2. O conceito de aumento das liberdades políticas aqui utilizado segundo o qual a sociedade detém a capacidade de deliberar sobre as escolhas políticas, refere-se à ideia de Amartya Sen (Pires e Gomide, 2012a).

3. Por exemplo, se de um lado a ampliação dos canais de participação pode tornar as políticas públicas mais transparentes, legítimas e responsivas às demandas sociais, e permitir também a obtenção de informações mais precisas sobre a política em questão, de outro as decisões podem se tornar mais morosas, o aparato técnico-administrativo pode ficar mais complexo e rígido, e a necessidade de incorporar múltiplos interesses – muitas vezes divergentes – pode levar a escolhas que não sejam necessariamente as mais eficientes.

em dezembro de 2004, que tem por fim implementar de forma sustentável a produção e o uso do biodiesel no território nacional, de modo a gerar emprego e renda no campo e a promover o desenvolvimento regional. O PNPB, além de estimular a produção e o uso do biodiesel por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral, cria incentivos de mercado para que a indústria adquira, da agricultura familiar, a matéria-prima necessária para a produção do biodiesel.

O exame do arranjo político-institucional do PNPB, conduzido com base no instrumental analítico-conceitual proposto por Pires e Gomide (2012a), pretende analisar as capacidades estatais – tanto políticas como técnico-administrativas – na formulação e na implementação das políticas públicas pró-desenvolvimento e verificar também de que maneira o arranjo político-institucional dessas políticas públicas contribui para o alcance dos resultados.

1.1 O estudo do arranjo político-institucional do PNPB

Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos (3,3 bilhões), da Alemanha (3,2 bilhões) e da Argentina (2,8 bilhões), tradicionais produtores desse combustível (MME, 2012d). E, entre os meses de janeiro e abril de 2011, o país consolidou-se como o maior consumidor mundial de biodiesel (MME, 2011). Se considerarmos que tanto a produção como o consumo no Brasil passaram a ser incentivados apenas em 2005, ano em que o PNPB iniciou sua implementação, esses resultados são significativos.

Nos seus anos de existência, o PNPB fomentou a criação de um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel, capazes de prover mais do que o dobro da demanda nacional: a capacidade instalada das usinas, em abril de 2012, alcançava a ordem de 6,2 bilhões de litros (MME, 2012c). Foi justamente esse potencial produtivo que permitiu que, em 2010, fosse antecipado para 5% o percentual de mistura obrigatório do biodiesel ao diesel mineral vendido nos postos.[4] Este percentual, denominado "B5", estava previsto apenas para 2013.[5] A inserção do

4. Uma das principais medidas para promover a produção e o consumo do biodiesel foi a introdução de uma escala gradativa de mistura desse combustível ao óleo diesel.

5. Convencionou-se, para se referir ao percentual de mistura do biodiesel ao diesel, indicar o número da porcentagem de mistura ao lado da letra B. Por exemplo, B5 refere-se a 5% de mistura de biodiesel ao diesel.

biodiesel na matriz energética brasileira promoveu também a redução da importação do diesel. Esse aspecto traz contribuições tanto do ponto de vista econômico – em sete anos de programa, foram economizados US$ 5,3 bilhões (MME, 2012a) – como de segurança energética, pois se reduziu a dependência perante o combustível importado.

Além desses números positivos relativos à produção e à economia de divisas, o PNPB destaca-se por ter incluído na sua cadeia produtiva a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar, o que levou à aquisição, pela indústria do biodiesel, de R$ 1,5 bilhão em matérias-primas dos agricultores familiares em 2011 (MDA, 2012a). Essa participação deve-se à criação de um instrumento institucional inovador, o Selo Combustível Social, certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprarem parte da matéria-prima da agricultura familiar. Com o selo, os produtores têm acesso a uma série de benefícios fiscais, financeiros e de mercado.

Essa faceta social é um dos aspectos mais inovadores e também desafiadores do PNPB. É inovadora, pois nenhuma política agroenergética brasileira havia se preocupado, até então, em considerar entre seus objetivos outras pretensões além daquelas relativas à eficiência energética e econômica. É desafiadora, pois seus alcances não atingiram os resultados inicialmente estabelecidos, todavia as conquistas obtidas ao longo desses sete anos não podem ser desconsideradas.

O PNPB é fruto de uma complexa engenharia institucional. Quando a política pública foi formulada, entre 2003 e 2004, visava-se estruturar um sistema agroenergético capaz de contemplar, de um lado, os anseios de eficiência energética e, de outro, os de inclusão social e desenvolvimento regional. Trata-se de um propósito ambicioso, pois a inclusão do componente social cria condicionantes para a política pública que podem afastar seus objetivos daqueles vinculados à redução de custos e de garantia de suprimentos, próprios de uma política energética. Era preciso, portanto, criar mecanismos institucionais para equacionar esse dilema.

Assim, quando a política pública foi pensada, duas diretrizes centrais permearam as discussões: era necessário estruturar todos os componentes para formar a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente, e, ao mesmo tempo, incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado.

Sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, foi criado, em julho de 2003, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o propósito de pensar a política pública com base nessas diretrizes e propor instrumentos institucionais que viabilizassem a compatibilização de seus objetivos. Como resultado, o PNPB foi lançado em dezembro de 2004.

Ao longo dos meses de formulação do PNPB, observa-se que tanto as demandas de capacidade política – traduzidas pela participação ativa da sociedade civil e do Legislativo – como as demandas para a criação de um aparato técnico-administrativo – refletidas em uma estrutura administrativa e jurídica capaz de dar sustentação à política pública – foram contempladas. Nota-se, ainda, que, nesses sete anos de implementação, os mesmos requisitos de capacidades política e técnico-administrativas se fazem presentes. Neste estudo, além de se examinar essas especificidades do arranjo político-institucional do PNPB, pretende-se verificar de que maneira esses elementos capacitadores contribuem para o alcance dos resultados do programa.

Diante desse duplo propósito, o texto é composto por mais duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção dedica-se a apresentar as capacidades estatais (técnico-administrativa e política) do arranjo político-institucional do PNPB, com base no instrumental analítico-conceitual proposto por Pires e Gomide (2012a). A terceira seção, por sua vez, tem como objetivo examinar de que maneira as especificidades do arranjo político-institucional do PNPB (descritas e analisadas na seção 2) contribuem para os sucessos e os limites dessa política pública. Assim, se, em um primeiro momento, foca-se no desenho formal do arranjo institucional do PNPB, que traduz as intenções dos seus formuladores (*in the books*), atém-se, em seguida, à manifestação prática do seu arranjo, que se reflete na dinâmica de estabelecimento do PNPB e na concretização – ou não – de seus propósitos (*in action*).

É importante ressaltar que, por ser uma política intersetorial, o PNPB contempla diferentes objetivos.[6] E, entre seus múltiplos propósitos, foram escolhidos para análise aqueles que respondem diretamente ao seu anseio desenvolvimentista. Assim, com base nesse recorte específico, na terceira seção, analisa-se a contribuição do arranjo político-institucional do PNPB para *i)* a formação do mercado do biodiesel; e *ii)* para inclusão da agricultura familiar na sua cadeia de produção. Esses objetivos, além de serem os mais desafiadores, tornam o PNPB um representante do ativismo estatal recentemente verificado no Brasil, por contemplar tanto a variável do desenvolvimento industrial como as pretensões de inclusão social e redução das desigualdades regionais.

Analisar esses dois objetivos permite compreender também de que maneira o arranjo institucional do PNPB é capaz de gerenciar interesses diferentes e, em certos casos, contrastantes. Isso ocorre porque os incentivos para a formação de um parque industrial entram em conflito, muitas vezes, com aqueles relacionados à participação da agricultura familiar na cadeia do biodiesel. Os estímulos para o investimento privado na cadeia do biodiesel percorrem aspectos como estabilidade de consumo de biodiesel no médio e no longo prazo e acesso rápido e fácil à matéria-prima a um custo competitivo e com segurança de fornecimento. A inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção, por sua vez, desafia parte desses incentivos, criando um dilema da política pública a ser enfrentado pelos tomadores de decisão. Compreender como se dá essa gestão de interesses e analisar de que maneira o arranjo institucional do PNPB contém elementos que o tornam capaz de responder ou não a esses dois objetivos da política pública está entre os propósitos deste estudo.

De fato, ao se examinar as especificidades do arranjo político-institucional do PNPB, verifica-se que seus elementos contribuíram para que importantes resultados relativos à formação do mercado do biodiesel e de inclusão social na cadeia do combustível fossem alcançados. Todavia, aspectos críticos desses objetivos ainda não foram contemplados, o que evidencia limites do arranjo e a necessidade de outras ações governamentais para complementar seus resultados.

6. Como se trata de uma política pública interministerial, o PNPB contempla objetivos de diferentes ordens: energética (diversificar a matriz energética reduzindo a dependência do diesel mineral importado), industrial (formar o mercado do biodiesel: estruturar a cadeia de produção e venda), econômica (reduzir a importação do diesel mineral), social (incluir na cadeia de produção do biodiesel os agricultores familiares), ambiental (fomentar a produção e o consumo de um combustível ambientalmente correto: renovável e com menor emissão de gases poluentes), tecnológica (desenvolvimento de sementes mais produtivas, de tecnologia para a fabricação do biodiesel e também de motores para o uso do biocombustível) e de desenvolvimento regional (promover a aquisição da matéria-prima para a produção do combustível nas diversas regiões brasileiras).

2 AS ESPECIFICIDADES DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PNPB

O objetivo desta seção é analisar as características do arranjo político-institucional do PNPB e verificar de que maneira o arranjo conjuga os requisitos democráticos de participação e controle com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para dar sustentação a essa política pública.

Do ponto de vista metodológico, a análise toma como base o referencial analítico-conceitual proposto por Pires e Gomide (2012a), que examina a capacidade técnico-administrativa e política dos arranjos das políticas pró-desenvolvimento. Além disso, como esses arranjos pretendem responder às demandas do contexto democrático, as especificidades do arranjo político-institucional do PNPB serão confrontadas, sempre que pertinente, com as características da dinâmica de formulação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool),[7] política pública de fomento ao setor agroenergético estruturada no regime militar brasileiro, cuja dinâmica de formulação apresenta características do arranjo nacional-desenvolvimentista que se conformou nos anos 1960-1980.[8] Essa proposta metodológica visa destacar semelhanças e diferenças entre arranjos de políticas agroenergéticas estruturados em contextos político-institucionais distintos para verificar se o arranjo do PNPB de fato inova ao envolver novos temas e atores.

2.1 Capacidade técnico-administrativa

Essa capacidade, que se refere aos instrumentos organizacionais e ao arcabouço jurídico da política pública que contribuem para a ampliação da autonomia da ação estatal, compreende as dimensões: *i)* processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e *ii)* jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública (Pires e Gomide, 2012b). Como será verificado a seguir,

7. O processo do Proálcool será apresentado com base no estudo elaborado por Santos (1993). Sua obra analisou com profundidade o processo de formulação e implementação do Proálcool e é a principal referência sobre o tema. Um resumo do processo de formulação do Proálcool abordado por Santos (1993) pode ser encontrado em Pedroti (2011).

8. Considerando que o Proálcool possui quase quarenta anos de existência e já passou por diferentes fases de apoio institucional, o processo comparativo vai se ater apenas à fase de formulação do Proálcool: de 1973, quando o tema entra na agenda de decisão, a 1975, quando o programa é oficialmente lançado por meio da publicação do Decreto nº 76.593/1975.

as características das dimensões processual-organizacional e jurídica do arranjo do PNPB atribuem a ele uma alta capacidade técnico-administrativa.

2.1.1 Dimensão processual-organizacional

O PNPB, por ser uma política intersetorial que conta com a participação social no seu processo de tomada de decisão e gestão, apresenta uma estrutura organizacional complexa, pois há a necessidade de se coordenar tanto os diferentes atores governamentais e sociais que participam de sua gestão como também os diversos interesses que permeiam a política pública.

Dois elementos destacam-se no processo de coordenação do PNPB. Do ponto de vista da gestão, o foco é a atuação da Casa Civil, coordenadora da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), órgão que define as diretrizes do programa e faz a gestão do seu processo de implementação. No que se refere à inovação institucional, o destaque vai para o Selo Combustível Social, principal instrumento de inclusão social do PNPB, que exerce também a função de coordenação, pois articula os diversos atores e interesses envolvidos na cadeia do biodiesel.

2.1.2 O papel de coordenação da Casa Civil: ator central na formulação e na gestão do PNPB

Desde o momento em que o PNPB entrou na agenda de decisão do governo e iniciou seu processo de formulação, a coordenação do programa está a cargo da Casa Civil. Lidar com diferentes atores e objetivos e buscar compatibilizá-los por meio de instrumentos institucionais é o principal desafio da formulação e da gestão desse programa, e como trata-se de um órgão vinculado à Presidência da República, a Casa Civil detém forte legitimidade política para orquestrar a participação dos diferentes ministérios envolvidos no PNPB e para conduzir processos que compatibilizem os diversos interesses contemplados pelo programa.[9]

Para conduzir a tarefa de formulação do programa do biodiesel criou-se, por meio de um Decreto Presidencial em 2 de julho de 2003, um GTI, composto por

9. Parte desta seção foi escrita com base nas entrevistas concedidas por Rodrigo Rodrigues, coordenador da CEIB, à autora nos dias 22 de abril de 2010 e 5 de junho de 2012.

doze representantes ministeriais,[10] sob a coordenação da Casa Civil. O propósito era apresentar estudos sobre a viabilidade da utilização do óleo vegetal para a produção do biodiesel e propor ações para sua implementação (Decreto Presidencial, s/n, de 2 de julho de 2003, Artigo 1º).

Como o tema já ascendeu à agenda de decisão, com a perspectiva da inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento regional entre seus objetivos,[11] o principal desafio era criar uma política pública capaz de contemplar a perspectiva do agronegócio, da agricultura familiar e da indústria do biodiesel, um novo segmento empresarial que precisava de incentivos para ser estruturado. Logo, a preocupação era elaborar uma política eficaz, tanto do ponto de vista econômico como energético, e que agregasse em seus objetivos a temática de inclusão social. É nesse aspecto que o arranjo político-institucional do PNPB é emblemático das políticas pró-desenvolvimento estruturadas no Brasil pós-2000: o propósito de crescimento econômico e desenvolvimento industrial está atrelado à intenção manifesta de redução das desigualdades sociais e inclusão produtiva. Estruturar uma política de energia – cujo objetivo essencial é a eficiência energética – levando em consideração as demandas de inclusão social – que incluem mecanismos que podem reduzir os alcances da almejada eficiência – era um desafio a ser enfrentado.

Diante desse contexto, procurou-se estruturar uma política que evitasse as consequências negativas e excludentes verificadas no Proálcool: monocultura latifundiária concentrada em poucas regiões do Brasil e apoiada em mão de obra mal remunerada e submetida a condições precárias de trabalho.

Sob esse aspecto, o arranjo político-institucional do PNPB distancia-se do arranjo do Proálcool, formulado em 1973 como resposta à primeira crise do petróleo, a qual provocou significativa elevação dos preços desse combustível. Como o Brasil era totalmente dependente do petróleo importado, o objetivo principal da política foi reduzir as importações do combustível e, consequentemente, buscar o equilíbrio na então deficitária balança de pagamentos do país. Assim, buscou-se, no caso do Proálcool, a eficiência energética e econômica; a inclusão social e a redução das disparidades regionais

10. A lista completa dos ministérios envolvidos pode ser consultada no Artigo 1º do Decreto Presidencial, s/n, de 2 de julho de 2003.

11. Para saber mais detalhes sobre o processo de formação da agenda do PNPB, ver Pedroti (2011).

não tinham espaço na agenda de decisão. Trata-se, portanto, de uma política pública própria do nacional-desenvolvimentismo conduzido no regime militar brasileiro, cujos objetivos estiveram subordinados às diretrizes econômicas do período.[12]

Já no caso do PNPB, o social pautou a agenda decisória, de modo que se buscaram condições para incentivar o cultivo de diferentes oleaginosas por pequenos agricultores familiares estabelecidos em regiões consideradas mais pobres e pouco atrativas do ponto de vista agrícola, ou seja, agricultores que, sem a intervenção estatal, dificilmente teriam acesso a esse mercado altamente competitivo, marcado pela presença de fortes produtores agrícolas empresariais.[13]

Como a inclusão da agricultura familiar não visava à exclusão do agronegócio e era necessário ainda garantir que a política pública fosse economicamente atrativa para incentivar a formação da indústria do biodiesel, formaram-se grupos de estudos interministeriais que buscaram analisar as diferentes vertentes da política pública. Foi realizada também uma série de audiências na Casa Civil com a participação de diferentes atores governamentais e sociais envolvidos na cadeia de produção, consumo, venda e regulação de biocombustíveis, que contribuíram com seus conhecimentos para a proposta da política.

Esse processo de concertação envolvendo diferentes ministérios e representantes sociais de toda a cadeia do biodiesel, orquestrado por um órgão governamental com forte legitimidade, não foi verificado, por sua vez, na dinâmica de formulação do Proálcool. Ao contrário, as discussões foram marcadas por uma série de conflitos interburocráticos e versavam sobre o controle da política e as definições do percentual de mistura do álcool à gasolina. Esses conflitos são atribuídos à existência de diferentes centros de decisão (ao contrário do PNPB, cujo *locus* decisório foi a Casa Civil) e ao envolvimento de várias agências burocráticas no processo, cada uma delas articulando-se politicamente para deter

12. Fato interessante a ser destacado é que, no caso do Proálcool, o incentivo à produção de álcool derivado da mandioca cultivada por pequenos produtores e transformada em combustível em pequenas destilarias foi abordado pelo decreto presidencial que deu origem ao programa. Contudo, a vertente social deste sempre foi considerada muito polêmica e, na prática, nunca se concretizou. As poucas experiências que se materializaram não foram bem-sucedidas, uma vez que houve pouco apoio institucional ao programa, com carência de pesquisas agronômicas e tecnológicas.

13. Vale mencionar, contudo, que o objetivo de redução de importação do diesel também contribuiu para a formação da agenda do PNPB. O que diferencia as duas políticas públicas nesse aspecto é o peso dado à variável econômica para a formulação do Proálcool.

mais poder de decisão e responsabilidade perante os rumos da política. As disputas foram resolvidas com a intervenção direta do então presidente da República, Ernesto Geisel, cujo posicionamento definiu os rumos do Proálcool (Santos, 1993).

No caso do PNPB, a concertação verificada em sua dinâmica de formulação resultou em um relatório que considerou as diferentes recomendações ministeriais e os posicionamentos das entidades convidadas a palestrar. Em linhas gerais, foi recomendado o consumo do biodiesel no território nacional, a produção descentralizada do combustível, com a criação de mecanismos que priorizassem o Norte e o Nordeste, e a autorização do seu uso inicialmente com a mistura de 5% ao diesel (Brasil, 2003).

As conclusões desse relatório foram aprovadas pelo presidente da República e pelo Conselho de Ministros, e, em 23 de dezembro de 2003, também por meio de um decreto presidencial, foram determinadas a forma de implementação do PNPD e sua estrutura de gestão (Rodrigues, 2007, p. 10). Definiu-se que o PNPB teria uma CEIB como núcleo deliberativo e um grupo gestor responsável pela gestão operacional do programa. Note-se que, no caso do Proálcool, quando se encerra seu processo de formulação, em 1975, o sistema institucional de decisão continuava fragmentado e disperso em diversos centros.

É responsabilidade da Casa Civil a coordenação da CEIB, composta por treze ministérios e uma secretaria.[14] A CEIB, que tem como objetivo elaborar, implementar e monitorar o PNPB, propor atos normativos e sugerir recomendações e diretrizes de políticas públicas, conta com a participação de atores sociais em suas deliberações (Decreto Presidencial, s/n, 2003, Artigo 3º, § 2º). O grupo gestor do biodiesel, responsável pelas ações de gestão operacional e administrativa do programa, é composto por representantes de quinze órgãos e entidades[15] e está sob a coordenação

14. A CEIB é composta por: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes; 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, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades.

15. A lista completa dos órgãos que compõem o grupo gestor pode ser encontrada no Decreto Presidencial, s/n, de 23 de dezembro de 2003. Em muitos casos, há coincidência de representação ministerial no grupo gestor e na CEIB.

do Ministério de Minas e Energia (MME) (Decreto Presidencial, s/n, 2003, Artigo 5º, § único).[16]

Em 2004, antes do lançamento do PNPB, coube ao grupo gestor formular os instrumentos legais para a implementação da política e à CEIB referendar essa proposta, com base nas diretrizes definidas no GTI, e esse processo resultou na definição do marco regulatório do programa, após apreciação política de instâncias superiores do Executivo. Em 2005 e 2006, o grupo gestor deu continuidade à definição dos atos legais do PNPB e ajustou outras normativas, de acordo com as demandas verificadas durante a implementação do programa. Em 2007, a CEIB e o grupo gestor dedicaram-se a controlar, por meio de "salas de monitoramento" reunidas semanalmente, a cadeia produtiva que havia se formado até então.

Em 2008, quando se iniciou a mistura legalmente obrigatória de 2%, o grupo gestor deixou de atuar, na prática, e a CEIB passou a gerenciar o programa e propor modificações. Nesse sentido, todas as adaptações feitas nesses últimos anos – mudanças nas regras do selo, antecipação da obrigatoriedade de mistura, alteração nas regras dos leilões, entre outras – têm sido conduzidas pelos ministérios competentes, sempre sob a coordenação da CEIB. As reuniões ocorrem por demanda, de acordo com o andamento do PNPB e da conjuntura, e não há datas nem encontros predefinidos. É importante reforçar que a CEIB é um órgão técnico, logo a decisão final é tomada pelas instâncias superiores do Executivo, após uma avaliação política.[17] Desde 2011, a CEIB se dedica principalmente à revisão do marco regulatório do PNPB e, para isso, tem realizado uma série de audiências com representantes da sociedade civil e do Legislativo.

16. Do grupo gestor, vale destacar o papel do MME, que, além de decidir as diretrizes das políticas de energia, determina, junto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), as especificações do combustível e controla a comercialização do biodiesel por meio dos leilões, o teor de mistura e a qualidade do produto. O MCT conduz as ações ligadas a pesquisa e desenvolvimento (P&D) de tecnologia para a produção do biocombustível e os testes nos motores e nos veículos com biodiesel. O Ministério da Fazenda (MF) possui papel de relevo por controlar e fiscalizar a política tributária, essencial para incentivar a inclusão social e o desenvolvimento regional. O MDA é responsável pela vertente social do programa, mais precisamente pela gestão do Selo Combustível Social. O Mapa desenvolve pesquisas de zoneamento climático e assume as decisões relativas à produção de matérias-primas. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao MDA, destaca-se na pesquisa e desenvolvimento de oleaginosas. A Petrobras, por sua vez, destaca-se tanto por ser a principal produtora e importadora de diesel quanto por seu papel de distribuição. Ademais, desde 2007, por meio da subsidiária Petrobras Biocombustíveis (PBio), a empresa atua diretamente na produção do biodiesel, ampliando sua participação na implementação do PNPB.

17. A importância que as decisões políticas e técnicas assumem no processo de decisão é analisada por Lindblom (1981).

A legitimidade e a visão de governo derivadas de um órgão como a Casa Civil da Presidência da República é essencial para ampliar a capacidade estatal na condução de políticas públicas que demandam a articulação de atores e interesses. Por essa razão, na condução dessa tarefa, a Casa Civil desempenha o papel de um "superministério" (Edigheji, 2007, p. 94).

2.1.3 Selo Combustível Social: o principal instrumento de coordenação e de inclusão social do PNPB

Conforme apresentado na subseção anterior, quando o programa do biodiesel ascendeu à agenda de decisão já havia a intenção manifesta de se incluir na cadeia de produção a participação dos agricultores familiares e promover o desenvolvimento regional. Uma vez aprovada essa diretriz, cabia ao grupo gestor elaborar um instrumento que permitisse incluir esses atores sociais, promover a aquisição de matéria-prima das regiões mais carentes e, simultaneamente, estimular a formação da indústria do biodiesel.

Instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.297, de dezembro de 2004, o Selo Combustível Social é uma certificação concedida pelo MDA aos produtores de biodiesel que "promovam a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF" (Artigo 2º, inciso I). A certificação traz uma série de benefícios aos produtores, o que incentiva a aquisição dos produtos da agricultura familiar. São eles, conforme a seguir descritos.

- Acesso a alíquotas de Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) com coeficientes de redução especiais.

Para incentivar a produção do biodiesel, a regra geral é que a tributação federal incidente sobre ele (PIS/PASEP e Cofins) nunca exceda a tributação sobre o diesel derivado do petróleo, sendo adotado um coeficiente de redução. E, para que haja incentivos para a aquisição da matéria-prima da agricultura familiar, adota-se um coeficiente de redução maior, podendo a isenção chegar a 100% quando a matéria-prima é adquirida dos agricultores familiares do Norte, do Nordeste ou do Semiárido. A tabela 1 apresenta a

diferenciação tributária aplicada atualmente por matéria-prima e região, considerando ainda se o produtor é certificado ou não.

TABELA 1
Diferenciação tributária por matéria-prima e região, com e sem certificação

	Coeficiente de redução	Valor total de PIS/PASEP e Cofins por m³ de biodiesel	Coeficiente de redução	Valor total de PIS/PASEP e Cofins por m³ de biodiesel
	Sem selo		Com selo	
Regiões Norte, Nordeste e Semiárido				
Mamona e palma	0,8129	R$125,99	1	R$0,00
Outras matérias-primas	0,7802	R$148,00		
Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul				
Qualquer matéria-prima	0,7802	R$148,00	0,9135	R$58,24

Fontes: Decretos Presidenciais nº 7.768/2012; nº 6.606/2008; nº 6.458/2008; nº 5.457/2005; e nº 5.297/2004.

- Acesso às melhores condições de financiamento.

O acesso às linhas especiais de financiamento ocorre por meio do BNDES e suas instituições financeiras credenciadas, ao Banco da Amazônia S.A. (Basa), ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e ao Banco do Brasil (BB), entre outras instituições. A Resolução do BNDES nº 1.135, de 3 de dezembro de 2004, fornece as diretrizes para o programa de financiamento desse banco, que procura cobrir todas as fases da produção do biodiesel (produção da matéria-prima e de óleo, armazenamento, logística, aquisição de máquinas e equipamentos e produção do combustível).

- Participação prioritária nos leilões de biodiesel, coordenados pela ANP.

Segundo a Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), de 2007 (Artigo 3º, inciso I), 80% do volume de biodiesel comercializado nos leilões de venda são reservados às empresas certificadas. Esse tratamento prioritário é o principal incentivo de mercado para que os produtores comprem matéria-prima da agricultura familiar.

Para que sejam contemplados com o selo social, os prudutores devem seguir uma série de obrigações relacionadas ao desenvolvimento regional e à inclusão dos agricultores familiares no mercado de biodiesel, conforme a seguir.

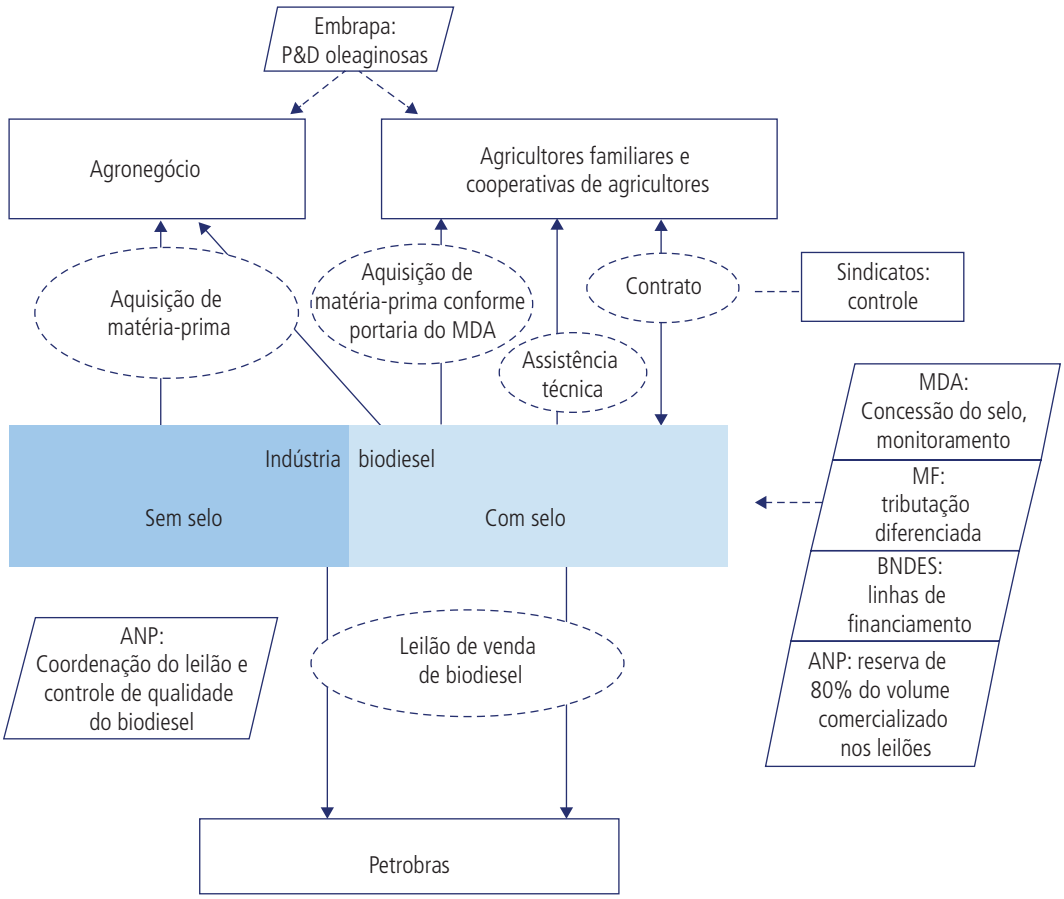
1) Adquirir de agricultores familiares ao menos parte da matéria-prima usada na produção de biodiesel: no mínimo 15% do total, no caso das aquisições oriundas das regiões Norte e Centro-Oeste; 30%, para as regiões Sudeste, Nordeste e Semiárido; e 35% (safra 2012-2013) e 40% (a partir da safra 2013-2014) para a região Sul (Portaria do MDA nº 60, de 2012).

2) Celebrar contratos com os agricultores familiares, definindo preços, critérios de reajuste, prazos de entrega do produto e garantias de cada parte. A celebração de contratos confere aos agricultores a garantia de que sua matéria-prima será adquirida, dando-lhes estabilidade, fato não usual no mercado agrícola. Importante destacar a participação dos representantes (sindicatos e/ou trabalhadores rurais) dos agricultores familiares nesse processo.

3) Assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. Assim, é responsabilidade do produtor de biodiesel fornecer assistência técnica, de acordo com as necessidades específicas de cada unidade familiar, e arcar com os seus custos.

O Selo Combustível Social, além de ser o mais importante instrumento de inclusão social, é também um mecanismo de coordenação de atores e interesses, pois cria incentivos de mercado para que a indústria do biodiesel inclua na cadeia do biodiesel os agricultores familiares e adquira matéria-prima das regiões mais carentes do país. A figura 1 representa a gama dos atores envolvidos na cadeia do biodiesel e a maneira pela qual o selo possibilita essa articulação.

FIGURA 1
O selo social e os atores sociais e governamentais da cadeia do biodiesel



Fonte: Elaboração da autora.

2.1.4 Dimensão jurídica

Leis, resoluções, decretos e instruções normativas constituem o arcabouço regulatório que dá sustentação ao PNPB. Esta subseção apresentará esses instrumentos jurídicos que, ao permitir a execução das diferentes facetas do programa, conferem importantes elementos de capacidade burocrático-legal ao arranjo político-institucional do PNPB.

Uma série de instrumentos foi publicada em 2004 a fim de criar os alicerces para lançar o programa e introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira de maneira sustentável. A autorização para que o biodiesel fizesse parte oficialmente da matriz energética brasileira é fruto da Medida Provisória (MP) nº 214, de 13 de setembro de

2004, que também estabeleceu qual a definição e criou os arcabouços necessários para dar competência à ANP para atuar como órgão regulador e fiscalizador do biodiesel.[18] A Resolução nº 1.135 do BNDES, de 3 de dezembro de 2004, instituiu as diretrizes gerais do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel. Já a MP nº 227, de 6 de dezembro de 2004, definiu o modelo tributário a ser empregado, um dos principais instrumentos de fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional.[19] O Selo Combustível Social, mecanismo que permitiria a operacionalização das diretrizes da MP nº 227, foi regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. O encaminhamento da MP nº 227 e a publicação do Decreto Presidencial nº 5.297/2004 marcam**,** oficialmente, o lançamento do PNPB.

A MP nº 214/2004 foi convertida na Lei nº 11.097/2005 em 13 de janeiro de 2005. Com isso, definiram-se as competências da ANP e determinou-se a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira por meio de uma escala de mistura gradativa ao diesel comercializado nos postos. Estabeleceu-se um período autorizativo com mistura facultativa de até 2% entre 2005 e 2007, após o qual a mistura de 2% (denominada B2) seria obrigatória, passando para 5% (denominada B5) em 2013.

Caberia ao Executivo, por meio da ANP e seguindo resolução do CNPE, a prerrogativa de redução dos prazos, caso requisitos como participação da agricultura familiar na cadeia do biodiesel, disponibilidade de oferta de matéria-prima e capacidade industrial de produção de biodiesel fossem observados (Lei nº 11.097/2005, Artigo 2º, § 2º). Com base nessa competência, quatro resoluções do CNPE definiram a antecipação da vigência da mistura obrigatória nesses anos de implementação. Na prática, a antecipação da mistura deveu-se, essencialmente, à alta capacidade produtiva da indústria do biodiesel.[20] A resolução mais recente – CNPE nº 6, de 16 de setembro de 2009 – estabeleceu em 5% o percentual obrigatório de adição de biodiesel, a partir de 1º de janeiro de 2010, antecipando em três anos o uso do B5. Esse é o percentual de mistura vigente.

18. Suas resoluções são essenciais para definir a estrutura da cadeia de produção, distribuição e comercialização do biodiesel em todo o território nacional.

19. Ainda do ponto de vista da tributação, o Decreto Presidencial nº 5.298, de 6 de dezembro de 2004, definiu alíquota zero do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) cobrado sobre o biodiesel. O decreto foi revogado, mas a alíquota zero de IPI para o biodiesel foi confirmada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011.

20. Mais detalhes serão apresentados na seção 3.

Em 4 de outubro de 2005, o MME editou a Portaria nº 483, definindo as diretrizes para a realização, pela ANP, dos leilões de aquisição de biodiesel. O modelo de leilões públicos foi estruturado com o propósito de incentivar o desenvolvimento do mercado do biodiesel, vinculando a ele a inclusão social. Representou também uma forma de reduzir a assimetria de informações quanto a custos e preços, especialmente por se tratar de um mercado que estava sendo formado (Rodrigues, 2007, p. 15). Com efeito, a possibilidade de participar dos leilões de biodiesel representa um dos mais importantes incentivos aos produtores para comprar matéria-prima da agricultura familiar. Até 2007, só poderiam participar dos leilões empresas certificadas. Essa situação foi alterada quando, com a Resolução CNPE nº 5/2007, definiu-se que "até oitenta por cento do volume de biodiesel total a ser comercializado sejam provenientes de fornecedores detentores do selo Combustível Social" (Artigo 3º, inciso I).

Para que as resoluções do CNPE fossem publicadas, o MDIC negociou previamente com a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) a garantia dos motores dos veículos movidos a diesel com os respectivos percentuais de mistura de biodiesel. O MCT também acompanhou as medidas, por meio do Programa de Testes e Ensaios em Motores e Veículos com Biodiesel.

Desde o início da compulsoriedade da mistura, portarias do MME e resoluções da ANP têm sido publicadas com a finalidade de aperfeiçoar a dinâmica de realização dos leilões e controlar a qualidade do combustível. Destacam-se duas portarias do MME: a nº 469, de 3 de agosto de 2011, que considerou os custos de logística na contabilização do valor do biodiesel vendido nos leilões; e a nº 276, de 11 de maio de 2012, que revogou a anterior e procurou atribuir às distribuidoras um papel mais ativo na dinâmica de comercialização do combustível. Com essa segunda portaria, além do preço, a qualidade do biodiesel também passou a ser considerada na dinâmica de comercialização. Nessa linha, a Resolução nº 14, de 18 de maio de 2012, da ANP, estabeleceu novos parâmetros para o combustível, tornando a especificação mais rigorosa.

Se a Lei nº 11.097/2005 foi essencial para introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, a Lei nº 11.116/2005 (resultado da conversão da MP nº 227/2004 em 18 de maio de 2005) foi fundamental para vincular o PNPB, nos termos da lei, à inclusão social. Ela definiu como competência do Executivo fixar coeficientes para

redução das alíquotas do PIS/PASEP e Cofins, em função da matéria-prima utilizada na produção do biodiesel, do produtor e da região de produção, permitindo ainda a combinação desses fatores (Artigo 5º).[21] Definiu-se, ainda, que o biodiesel necessário para atender aos percentuais de mistura definidos na Lei nº 11.097/2005 deveria ser produzido a partir de matéria-prima preferencialmente originária da agricultura familiar (Artigo 15, § 4º). Determinou-se que esse artigo fosse incluído na Lei nº 11.097/2005. Essa medida fez com que o Brasil fosse o primeiro país no mundo a vincular legalmente a produção de biodiesel a objetivos sociais.

Como a regulamentação e a dinâmica de concessão e fiscalização do selo são competências do MDA (Decreto nº 5.297/2004, Artigo 5º), o selo social tem sido regido por instruções normativas (INs) e portarias publicadas pelo MDA. Até o momento já foram publicadas quatro instruções normativas e uma portaria sobre o tema. Nessas INs, condicionou-se a concessão do selo à aquisição de matéria-prima dos agricultores familiares, garantindo-se quantidades mínimas por região, entre outras medidas de fomento à inclusão social.

Com o objetivo de estimular a inserção principalmente da agricultura familiar do Semiárido e Nordeste, a IN nº 1, de 2005, definiu que metade da matéria-prima adquirida dessas regiões deveria ser proveniente dos agricultores familiares; no Norte e Centro-Oeste, esse percentual deveria ser de 10%; e no Sul e Sudeste, 30%.[22] Já a IN nº 2, de 2005, regulamentou o enquadramento de projetos de biodiesel no selo social para tornar os empreendimentos certificados elegíveis às linhas de financiamento do BNDES. Após alguns anos de programa, observou-se que a capacidade de produção de matéria-prima por agricultores do Semiárido e Nordeste ficou bem aquém do previsto, e a manutenção de percentuais elevados desestimulavam a instalação de usinas de biodiesel. Assim, publicou-se a IN nº 1, de 2009,[23] que ajustou algumas regras do selo social à capacidade de produção regional observada: reduziu-se o percentual no Semiárido e no Nordeste, de 50% para 30%; ampliou-se o percentual do Norte e do

21. Versou também sobre o registro especial na Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel.

22. Vale frisar que, além dessa, outras medidas também contemplaram a IN nº 1 de 2005.

23. Dado o predomínio do uso da soja, a IN também procurou incentivar a diversificação de oleaginosas ao determinar que todas as oleaginosas adquiridas da agricultura familiar, com exceção da soja, teriam seu valor multiplicado por 1,5 para o cálculo do percentual mínimo de aquisições (IN MDA nº 1/2009, Artigo 3º, § 4º).

Centro-Oeste para 15%; e foram mantidos os percentuais das regiões Sul e Sudeste em 30%.[24] E com o propósito de se incentivar a organização e a participação de cooperativas de agricultores familiares no PNPB, foi publicada a IN nº 1, de 2011, do MDA.

Desde meados de 2011, a CEIB tem dedicado esforços para a revisão do marco regulatório. Entre as mudanças propostas, já foram publicadas as novas regras dos leilões de comercialização do combustível (Portaria MME nº 276/2012) e a nova normativa com as especificações de qualidade do biodiesel (Resolução ANP nº 14/2012). As novas regras do selo social também já foram editadas, por meio da Portaria do MDA nº 60, de 6 de setembro de 2012.

Esta portaria foi elaborada com base nos resultados da consulta pública realizada pelo MDA em dezembro de 2011 e também das audiências envolvendo representantes dos agricultores familiares e das empresas de biodiesel. As novas regras objetivam fomentar a diversificação de oleaginosas, fortalecer as cooperativas de agricultores familiares, criar mais incentivos para aquisições do Nordeste e do Semiárido e promover a assistência técnica. Assim, entre as principais medidas, a portaria alterou o percentual de aquisição da região Sul, passando de 30% para 35% a partir da safra 2012-2013 e 40% a partir da safra 2013-2014 (capítulo II, seção 1); criou fatores de multiplicação para incentivar compras de cooperativas e de agricultores familiares do Nordeste e do Semiárido; aumentou o fator de multiplicação para incentivar a diversificação de oleaginosas; e ampliou os itens componentes do custo de aquisição da agricultura familiar.

As demais mudanças do marco que contemplam a proposta da CEIB e que ainda não foram publicadas procuram conferir maior flexibilidade ao governo quanto aos percentuais de mistura do biodiesel e dar mais respaldo legal e apoio financeiro para os propósitos de inclusão social.[25] A proposta contempla o que segue.[26]

---

24. Para além das medidas do MDA, buscando ajustar os rumos da política do PNPB, em 14 de maio de 2008, foi publicado o Decreto Presidencial nº 6.458/2008, que definiu isenção total de PIS/Cofins e PASEP caso a empresa produtora de biodiesel comprasse qualquer tipo de matéria-prima de agricultores familiares no Norte, no Nordeste ou no Semiárido. Até então (Decreto nº 5.297/2004), a isenção total era conferida apenas na aquisição de mamona ou dendê dessas regiões.

25. No momento da redação deste artigo, a proposta passava por uma avaliação política do Executivo.

26. Esta subseção foi escrita com base nas informações obtidas em entrevista realizada com Rodrigo Rodrigues, coordenador da CEIB, e José Accarini, assessor da Casa Civil, no dia 5 de junho de 2012, em Brasília.

1) Transformação do selo social em lei: além de dar mais legitimidade a esse instrumento de inclusão social, isso confere mais segurança jurídica para os agricultores familiares e para os produtores de biodiesel que promovem a inserção da agricultura familiar na cadeia desse combustível.

2) Criação de um fundo social: incidindo sobre a produção e a comercialização do biodiesel, para financiar o desenvolvimento tecnológico e de matérias-primas da cadeia de produção do biodiesel e incentivar o fortalecimento da participação da agricultura familiar.

3) Aumento do percentual de mistura em 10% até 2020: desde que haja oferta de matéria-prima e capacidade industrial de produção; comprovada ampliação da inserção da agricultura familiar; redução da dependência em relação à soja; promoção do desenvolvimento regional com a participação mais equitativa das regiões; proteção dos interesses do consumidor (evitar aumento substancial do preço do combustível); aval da indústria automobilística com garantia dos motores para os percentuais mais altos de mistura de biodiesel ao diesel; e comprovação da redução das emissões de gases poluentes na atmosfera. Convém mencionar a prerrogativa do governo de reduzir os percentuais de mistura caso essa medida seja considerada necessária. A redução fica restrita ao limite de 5% e será monitorada e regulamentada pelao CNPE.

A intenção é que a proposta, após aprovada pelas instâncias superiores do Executivo, seja publicada no *Diário Oficial da União* e aberta por trinta dias para consulta pública. Neste período, a sociedade civil poderá opinar sobre as mudanças sugeridas. Após essa etapa, a proposta será encaminhada por meio de projeto de lei (PL) para apreciação do Congresso.

2.2 Capacidade política

A capacidade política traduz os anseios democráticos de participação e inclusão de temas sociais na agenda pública e representa as múltiplas formas de participação dos atores sociais e políticos no processo de decisão e implementação de uma política pública. Ela representa, assim, as diferentes manifestações da sinergia entre o Estado e a sociedade (Evans, 1995), a busca pela compatibilização dos diversos, e por vezes divergentes,

interesses que perpassam um arranjo político-institucional e também as bases de apoio e coalizões políticas que dão sustentação às políticas públicas (Pires e Gomide, 2012a).

A capacidade política é composta pela dimensão político-representativa e societal-participativa. A primeira contempla a atuação dos partidos políticos no processo de formulação e implementação das políticas públicas, as características das relações entre o Executivo e o Legislativo e também o controle externo da burocracia. Já a dimensão societal-participativa representa as diferentes formas de atuação dos atores sociais no processo de decisão e implementação de uma política pública (Pires e Gomide, 2012a).

Como será observado, as características dessas duas dimensões atribuem a essa política pública elementos de alta capacidade política.

2.2.1 Dimensão político-representativa

O Legislativo é um ator de relevo na condução do PNPB, e sua participação foi primordial no momento de formulação do programa, uma vez que diretrizes importantes da política do biodiesel foram definidas nessa arena. Assim que o PNPB foi lançado, o protagonismo do Legislativo foi substituído por uma postura mais discreta, que sofreu nova inflexão em 2011, quando foi criada a Frente Parlamentar do Biodiesel, bancada formada por 280 parlamentares, com o objetivo de propor mudanças no marco regulatório do PNPB. Esta subseção discorrerá sobre a dinâmica de atuação do Legislativo, seja na fase de formulação, seja na de implementação.

- A contribuição do Legislativo na formulação do PNPB

O Executivo foi o grande responsável pela elaboração do PNPB. Todavia, não se pode deixar de considerar a atuação do Congresso Nacional, cuja participação influenciou os rumos seguidos por essa política agroenergética.

Antes do lançamento do PNPB pelo governo federal, em dezembro de 2004, foram realizadas três audiências públicas, com objetivos distintos: respectivamente, debater o programa e seus impactos na agricultura familiar,[27] criar uma política nos

27. Para mais detalhes, ver Nota taquigráfica da Audiência Pública nº 0426/2003.

moldes da do Proálcool[28] e, ainda, discutir formas de garantir a inclusão social.[29] Esta terceira audiência propôs a formação de um GTI para a discussão de uma política para o biodiesel (o que ocorreu) e resultou no PL nº 3.368 de 2004, que definiu, entre outras medidas, a mistura obrigatória de biodiesel em 2%.[30]

Já a MP nº 214, convertida na Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, não definia um cronograma de mistura obrigatória do biodiesel. Para o Executivo, a rápida obrigatoriedade poderia afastar o programa dos propósitos de inclusão social, pois não haveria tempo hábil para a agricultura familiar se organizar e fornecer com regularidade e segurança as oleaginosas para a produção do combustível. A bancada nordestina, contudo, pleiteava imediata obrigatoriedade da mistura de 2% de biodiesel ao diesel, seguindo os moldes do PL nº 3.368 de 2004.

Após negociações, decidiu-se por uma solução alternativa: inicialmente a mistura seria facultativa e, após um tempo de adaptação, se daria início à obrigatoriedade. Foi diante desse contexto que se definiu a mistura facultativa de 2% para o período entre 2005 e 2007 e o início da obrigatoriedade a partir de 2008, com a mistura de 2% até 2012, passando para 5% a partir de 2013.[31] A definição desse cronograma foi a principal medida legal tomada para incluir oficialmente o biodiesel na matriz energética brasileira.

Por sua vez, a MP nº 227, de dezembro de 2004, convertida na Lei nº 11.116/2005, que versava sobre o modelo tributário, foi a que suscitou mais embates de interesses entre o governo e o Congresso.

As discussões envolveram os representantes do governo e os parlamentares do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste, além de representantes dos interesses do agronegócio. O principal foco de discordância foi o parágrafo 1º do Artigo 5º, que definiu diferenciação tributária em função da matéria-prima, do produtor e da região

28. Para mais detalhes, ver Nota taquigráfica da Audiência Pública nº 1.194/2003.

29. Para mais detalhes, ver Holanda (2003).

30. Com o envio das duas MPs por parte da Presidência da República, em 2004, o projeto de lei deixou de ser apreciado e foi arquivado.

31. Conforme relato de Rodrigo Rodrigues, coordenador da CEIB, em entrevista concedida à autora em 22 de abril de 2010.

de produção. Os parlamentares e os representantes do agronegócio argumentavam que a diferenciação tributária conferida aos produtos originários da agricultura familiar não era factível, uma vez que a soja, produzida majoritariamente pelo agronegócio,[32] era a única matéria-prima disponível para produzir rapidamente o biodiesel. Apesar do forte embate, não apenas se manteve a diferenciação tributária em função do tipo de matéria-prima, produtor e região (Rodrigues, 2007, p.21), como se determinou que o biodiesel necessário para atender aos percentuais de mistura fosse preferencialmente originado da agricultura familiar (Lei nº 11.116/2005, Artigo 15, § 4º).

As discussões ocorridas no Congresso demonstram claramente os vários interesses em jogo e evidenciam a vontade política do governo federal de introduzir o biodiesel na matriz energética, vinculando a esse propósito o componente social. Se, de um lado, o governo negociou o cronograma de mistura obrigatória com os parlamentares – medida favorável à inclusão do biodiesel na matriz energética e à consequente formação do mercado nacional do biodiesel –, de outro, ele não cedeu no que tange à criação de incentivos para a inclusão social.

Essas duas orientações foram capazes de compatibilizar, do ponto de vista formal, os aspectos mais contraditórios da política do biodiesel, que se traduziam, por sua vez, nos interesses dos principais atores sociais envolvidos na sua cadeia: de um lado, a agricultura empresarial e a indústria do biodiesel – por se criar no curto prazo um mercado seguro para o combustível – e, de outro, a agricultura familiar – por serem desenvolvidos incentivos para a aquisição de matéria-prima produzida pelos pequenos agricultores.

Ao retomar a comparação com o Proálcool, observa-se, novamente, um distanciamento entre o arranjo político-institucional das duas políticas agroenergéticas. Se, no caso do PNPB, o Legislativo teve um papel crucial nas definições do programa, alterando parte das disposições iniciais formuladas pelo Executivo, no caso do Proálcool, todo o processo de discussão e formulação ocorreu exclusivamente na esfera do Executivo, com total ausência da participação legislativa.

32. No entanto, deve-se frisar, a produção da soja da região Sul é feita, principalmente, por agricultores familiares.

- A atuação do Legislativo no controle e na implementação do PNPB

Após o lançamento oficial do PNPB e a conversão das MPs nas leis que criaram os alicerces para sua implementação, a participação do Legislativo esteve pautada em ações relacionadas ao controle da política pública, tanto por meio da realização de audiências públicas como pelo envio de requerimentos de informação que versaram sobre diferentes temas afins. Houve também o envio de indicações e a criação de PL, a maioria deles relacionada ao aumento do percentual de mistura obrigatório e à adoção de medidas para permitir seu uso ampliado em situações específicas.[33]

Os alcances da atuação legislativa, desde que o PNPB foi lançado, foram limitados, pois não houve nenhum registro de mudanças nas diretrizes do PNPB derivadas desses instrumentos. Essa atuação contrasta com a postura ativa verificada no processo de definição do marco regulatório do programa.

Observa-se, todavia, uma inflexão nessa participação quando, em 19 de outubro de 2011, foi criada a Frente Parlamentar do Biodiesel, formada por 280 deputados e senadores, buscando, justamente, conferir mais importância ao tema no âmbito legislativo e promover a ampliação do consumo de biodiesel no Brasil. A Frente Parlamentar do Biodiesel foi formada em resposta à demanda dos representantes dos produtores de biodiesel, mais especificamente a Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (Aprobio), para atuar na revisão do marco regulatório do biodiesel, criando "condições para ampliar o consumo e a produção de biodiesel no País".[34]

O principal pleito da Frente é o aumento do percentual de mistura obrigatório. Argumenta-se que, com a atual capacidade produtiva da indústria, já é possível aumentar o percentual para 10%. Por essa razão, a demanda é o aumento gradativo da mistura, chegando ao B20 até 2020. A Frente defende a ideia de que a perspectiva de aumento do percentual de mistura favorecerá a diversificação de oleaginosas, pois esse cenário incentiva o investimento do setor privado em outros tipos de matéria-prima.

33. Segundo informações obtidas na página da internet da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e do Senado (www.senado.gov.br). Buscou-se o assunto "biodiesel" nos campos referentes a PLs e matérias legislativas. Acesso em: 31 jul. 2012.

34. Fonte: sítio oficial da Frente Parlamentar do Biodiesel: <www.frentebio.com>. Acesso em: 31 jul. 2012.

Entre as ações da Frente destaca-se a realização de reuniões com diferentes atores para pressionar politicamente o governo a adotar, na proposta do novo marco regulatório, percentuais mais elevados de mistura.[35] Vale mencionar a audiência ocorrida na Casa Civil em dezembro de 2011, em que houve a oportunidade de se entregar à ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, uma minuta de MP com algumas diretrizes para compor o novo marco regulatório, como o subsídio à exportação de biodiesel e o aumento obrigatório do percentual de mistura para 20% até 2020, sem condicionalidades.

Fato a ser destacado é que a Frente Parlamentar entregou ao Executivo uma minuta de MP, e não de PL. Isso demonstra que os parlamentares visam à rápida aprovação do novo marco regulatório.

2.2.2 Dimensão societal-participativa

A dimensão societal-participativa refere-se a todas as formas de participação social no processo de formulação e gestão das políticas públicas, sejam elas institucionais ou informais. Envolve, assim, os diferentes mecanismos participativos, incluindo, por exemplo, a formação de grupos de trabalho com a participação de atores sociais, a criação de comitês, a realização de audiências públicas, a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, a realização de reuniões informais e também a prática de *lobbies*.

Neste estudo, a dimensão societal-participativa procura tanto traduzir a permeabilidade participativa – isto é, a capacidade dos mecanismos institucionais de representar a pluralidade dos interesses sociais – como analisar os alcances da participação, ou seja, identificar de que maneira a contribuição da sociedade civil é ou não incorporada nas decisões políticas (Edigheji, 2007, p. 114-118).

No que tange à dimensão societal-participativa, o PNPB é emblemático, apresentando diversos elementos que atribuem alta capacidade democrática a seu arranjo. Durante a formulação, representantes da sociedade civil vinculados ao tema do biodiesel tiveram espaço para expor seus argumentos, que foram incorporados ao desenho do PNPB. No que se refere à implementação do programa, há canais formais de participação social no âmbito da CEIB e dos demais fóruns governamentais. No

35. Conforme relato do deputado Jeronimo Goergen, presidente da Frente Parlamentar do Biodiesel, em entrevista para autora no dia 12 de dezembro de 2012.

PNPB, além de os canais institucionais procurarem incorporar a participação formal dos representantes dos diversos interesses relacionados ao biodiesel, observa-se também a presença de mecanismos informais de participação, como a prática de *lobbies* promovida por diferentes grupos de interesse.

Essa pluralidade da representação social contrasta com o tipo de participação verificado durante a formulação do Proálcool. No caso da política do álcool, a contribuição de atores sociais foi marcada pela participação dos grupos privados sucroalcooleiros, que recorreram, principalmente, a canais informais de participação, e pela total ausência de participação de representantes dos trabalhadores rurais e dos pequenos produtores, atores sociais diretamente afetados pelas escolhas dessa política pública. A prática de *lobbies*, amplamente adotada, materializou-se por meio da divulgação de estudos técnicos, da realização de eventos e seminários públicos, da presença recorrente nos noticiários dos principais jornais do país e também por meio da divulgação de matérias pagas. Observam-se também práticas com características dos "anéis burocráticos" (Cardoso, 1975), pois os usineiros – principalmente os paulistas – também fizeram uso de seus contatos pessoais com a alta burocracia para fazer valer seus interesses (Santos, 1993, p. 25).

A seguir, serão examinadas as características da participação social tanto na formulação do PNPB como na sua dinâmica de implementação.

- A participação social na formulação do PNPB

A formulação do PNPB foi conduzida por um GTI, sob a coordenação da Casa Civil, que promoveu um ciclo de consultas e audiências aos diferentes atores sociais envolvidos com a cadeia do combustível. Participaram representantes de instituições dedicadas à realização de pesquisas e estudos sobre o biodiesel, representantes de associações de trabalhadores rurais e do agronegócio e de entidades vinculadas à cadeia de produção, consumo, venda e regulação de biocombustíveis.[36] Criou-se, portanto, um canal formal e institucional de participação, porém restrito aos atores convidados pelo governo.

36. Para consultar a lista completa de todos os representantes da sociedade civil que participaram do GTI, ver Atas das Audiências realizadas no âmbito do GTI, anexo II do Relatório Final do GTI.

Nessa arena houve espaço para que todos apresentassem suas perspectivas para a estruturação da política pública do biodiesel, fato até então inédito no cenário da agroenergia brasileira. De fato, já se previa, no próprio decreto que criou o GTI, que a discussão sobre a política pública poderia contar com a participação de diferentes atores sociais (Decreto Presidencial, s/n, Artigo 2º, § 2º).

Essa faceta da política, que envolve no mesmo *locus* decisório atores com interesses divergentes, demonstra a importância do papel desempenhado pela Casa Civil. Ilustra também a vontade do governo de criar uma política agroenergética com cunho social por intermédio de mecanismos institucionais de participação da sociedade civil.

Ao avaliar a participação social na formulação do PNPB, verifica-se, no que diz respeito à representatividade dos atores, que a pluralidade dos interesses sociais esteve representada. Pode-se considerar também que essa participação foi efetiva, pois as demandas sociais foram incorporadas às diretrizes da política do biodiesel, presentes no relatório final do GTI. Entre os principais pleitos estavam a autorização do uso do biodiesel, a criação de instrumentos para a inclusão da agricultura familiar, o apoio à descentralização produtiva e os incentivos a pesquisa e tecnologia para a produção do combustível por meio de diferentes fontes de matéria-prima.[37]

Vale mencionar ainda que, no âmbito da atuação do grupo gestor na definição dos instrumentos legais do PNPB, em 2004, o destaque da participação social ocorreu no desenvolvimento do principal instrumento de inclusão social, o Selo Combustível Social. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) exerceu papel relevante na estruturação do selo, em particular no que tange a seu controle operacional.[38]

- A participação social na implementação do PNPB

A participação dos sindicatos rurais no controle da política do biodiesel é um elemento essencial para a implementação do PNPB. Essa atuação, além de demonstrar

37. Para informações mais detalhadas sobre a contribuição de cada ator social no ciclo de audiências do GTI, ver Atas das Audiências realizadas no âmbito do GTI, anexo II do Relatório Final do GTI.

38. Note-se que nessa fase inicial do PNPB, de definição dos seus instrumentos, a CONTAG foi ator central. Os demais movimentos sociais sindicais não contribuíram com a mesma intensidade nesse debate inicial, mas hoje todos participam do programa.

a permeabilidade do programa à participação social, conferiu ao movimento sindical uma importante legitimidade institucional no PNPB.

Além da contribuição dos sindicatos, outros mecanismos e arenas de participação compõem o arranjo institucional do PNPB. Eles são apresentados a seguir.

- Audiências na Casa Civil e nos ministérios

Pode-se afirmar que as audiências e as reuniões que ocorrem no âmbito da CEIB e com os ministérios são os meios mais efetivos de participação social, já que determinadas alterações significativas no funcionamento do PNPB se devem às demandas da sociedade civil apresentadas nesses foros.[39] Trata-se de um mecanismo *ad hoc* e formal de participação, pois as reuniões e as audiências ocorrem tanto por convite do governo como por demanda dos representantes sociais.

Em 2011, a CEIB promoveu uma série de audiências para identificar as demandas da sociedade civil para aprimoramento do programa e compor a proposta de novo marco regulatório. Foram convidados representantes dos diferentes estágios da cadeia produtiva do biodiesel, como fornecedores de matérias-primas, de máquinas e equipamentos, produtores, distribuidores e consumidores, além de pesquisadores e instituições ambientalistas. As sugestões que se mostraram viáveis tecnicamente e que correspondiam às diretrizes do programa foram incorporadas à proposta do marco regulatório.[40]

- Câmaras setoriais

O tema do biodiesel é abordado em três câmaras setoriais governamentais, que são mecanismos formais de representação, com reuniões regulares, compostos por representantes governamentais e sociais vinculados ao tema em pauta.

---

39. Mudanças nas regras do leilão, como a alteração da periodicidade de sua realização e a antecipação da mistura obrigatória de 5%, de janeiro de 2013 para janeiro de 2010, em razão da alta capacidade ociosa industrial, são exemplos de pleitos da indústria que foram incorporados no marco regulatório do PNPB; as sucessivas alterações dos percentuais de aquisição regional de matéria-prima para fins de obtenção do selo, contempladas nas instruções normativas e nas portarias do MDA, são exemplos de medidas que contaram com as contribuições dos agricultores familiares.

40. Conforme relato de Rodrigo Rodrigues, coordenador da CEIB, em entrevista para a autora no dia 5 de junho de 2012.

O Conselho de Competitividade Setorial de Energias Renováveis/Biodiesel (no âmbito do MDIC e do MME), a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Oleaginosas e Biodiesel (no âmbito do Mapa) e a Câmara Setorial da Palma de Óleo (também no âmbito do Mapa) são compostos por representantes do governo, de associações empresariais e dos trabalhadores e também de institutos de pesquisa.[41] Vale destacar, ainda, que o Legislativo está representado, por meio de duas comissões, na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Oleaginosas e Biodiesel. Segundo representantes tanto da indústria do biodiesel – União Brasileira de Biodiesel (Ubrabio) e Aprobio – como dos agricultores familiares (CONTAG), as câmaras setoriais são canais efetivos de participação social.[42]

- Formação de grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva em nível local: Projeto Polos de Biodiesel

O MDA desenvolveu, em 2006, o Projeto Polos Produtivos do Biodiesel como um canal formal de participação que busca articular os agricultores familiares com os demais atores sociais e governamentais envolvidos na cadeia produtiva do biodiesel, em nível local.

A estrutura de governança desses arranjos produtivos está pautada na criação de grupos de trabalho (GTs) que representam um espaço de negociação entre as empresas detentoras do selo e os agricultores familiares fornecedores de matéria-prima, no qual os contratos são discutidos com o acompanhamento de um representante do sindicato dos trabalhadores rurais. Nos GTs, planejam-se também as etapas da comercialização das matérias-primas e a logística de produção, promove-se o acesso dos agricultores às políticas públicas de fomento à produção (como linhas de financiamento e apoio técnico) e realizam-se diagnósticos das potencialidades e dos limites de cada arranjo, para buscar soluções para os problemas identificados. Os GTs estão abertos à participação de todos os atores que se relacionam à cadeia do biodiesel em determinado arranjo

41. Para informações sobre a composição do Conselho de Competitividade, ver <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/208>; para a composição das Câmaras Setoriais do Biodiesel e Oleaginosas e da Palma, ver <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>.

42. Conforme entrevistas realizadas com Sérgio Beltrão, diretor executivo da Ubrabio (em 6 de junho de 2012), Júlio Minelli, diretor executivo da Aprobio (em 7 de janeiro de 2013) e Antoninho Rovaris, secretário de Política Agrária da CONTAG (em 9 de janeiro de 2013).

produtivo. Contam, ainda, com a participação de prefeituras, empresas de assistência técnica e extensão rural (Ematers), universidades e organizações da sociedade civil de apoio à produção e à comercialização.

Os Polos de Biodiesel representam um importante arranjo institucional que auxilia na coordenação e no controle do selo social, pois eles atuam como um canal formal de articulação do MDA com os agricultores familiares e os produtores de biodiesel. Em 2006, quando o projeto foi iniciado, havia 30 polos, que envolviam 313 municípios das regiões. Já em 2010 havia 63 polos compostos por 1.091 municípios (MDA, 2010). Segundo o MDA, o modelo e as dimensões dos polos estão sendo reformulados e seguirão um novo formato em 2013 (MDA, 2012a).

- Consultas públicas

A realização de consultas públicas antes da publicação de normas jurídicas também tem sido adotada pelo governo. A própria proposta de marco regulatório elaborada pela CEIB, após passar por aprovação por instância superior do Executivo, estará disponível para consulta pública antes de seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

A ANP, desde 2004, promove consultas e audiências públicas antes das publicações de suas resoluções.[43] Vale mencionar ainda que a minuta da proposta da Portaria nº 60/2012 do MDA, que conferiu nova regulamentação ao selo social, também esteve aberta para consulta pública.

- *Lobbies* e atuação de grupos de interesse

Além dos canais formais de participação, verifica-se que práticas de *lobby* têm sido adotadas pelos principais grupos de interesse.

Em função da alta capacidade produtiva da indústria do biodiesel, seus representantes atuaram fortemente para que houvesse a antecipação da mistura, conforme ocorrido em 2010. Com efeito, os produtores de biodiesel, representados

43. Para conferir a lista completa das audiências e consultas já realizadas e em aberto, ver: <http://www.anp.gov.br/?id=550>. Acesso em: 6 ago. 2012.

pela Ubrabio (fundada em 2007) e pela Aprobio (fundada em junho de 2011), têm promovido e divulgado estudos e pesquisas sobre o biodiesel, enfatizando os ganhos advindos com a adoção do biodiesel para o país e as vantagens do aumento da mistura compulsória. Duas publicações merecem destaque: *O Biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro*, conduzido pela Fundação Getulio Vargas (FGV) Projetos, com o apoio da Ubrabio e publicado em outubro de 2010 e *Impactos socioeconômicos da indústria do biodiesel no Brasil*, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) sob encomenda da Aprobio e publicado em setembro de 2012.

A própria formação da Frente Parlamentar do Biodiesel contou com grande apoio da Aprobio. Ademais, as duas associações têm uma forte presença na mídia e promovem diferentes eventos que visam incentivar o uso do combustível. Deve-se destacar, ainda, a participação da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), que contribuiu ativamente no processo de formulação do PNPB, e que mantém sua participação nas diferentes discussões e debates sobre o programa.

3 ALCANCES E LIMITES DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PNPB: A FORMAÇÃO DO MERCADO DO BIODIESEL E A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA CADEIA PRODUTIVA

O PNPB é considerado uma política pública inédita no cenário agroenergético brasileiro por ser, simultaneamente, uma política energética e social. E é justamente essa faceta que torna inovador o seu arranjo político-institucional: ele foi formulado de modo a contemplar instrumentos que viabilizam a implementação dessa especificidade.

Na primeira parte do texto, analisam-se as características centrais que compõem esse arranjo (*in the books*) que apresenta elementos que lhe atribuem alta capacidade política e técnico-administrativa. Posto isso, pretende-se, neste momento, examinar de que maneira tais instrumentos contribuem, de fato, para a execução do PNPB e, consequentemente, para o alcance dos seus propósitos. Em outros termos, pretende-se analisar o arranjo político-institucional do PNPB *in action.*

Entre os diferentes objetivos que permeiam o programa, foram escolhidos para a análise aqueles que refletem características do ativismo estatal recentemente verificado no

Brasil: a formação do mercado do biodiesel e a inclusão social na cadeia do combustível. Ademais, esses objetivos, por buscarem propósitos por vezes contraditórios, geram tensões internas ao próprio arranjo. Compreender como os instrumentos contribuem para a compatibilização e o alcance desses anseios é o objetivo desta seção.

3.1 A contribuição ao arranjo político-institucional do PNPB para a formação do mercado do biodiesel

Quando a ideia de se formular uma política para a produção e o consumo do biodiesel ascendeu à agenda de decisão, um dos desafios postos aos formuladores era a estruturação do mercado de biodiesel até então inexistente. Duas importantes facetas do mercado energético brasileiro, contudo, colaboraram para essa tarefa: além de o Brasil possuir tradição na produção de biocombustíveis e mercado interno receptivo para o seu consumo, o país já detinha conhecimento tecnológico para produzir biodiesel.

Assim, em 2003, a meta era ampliar a já consolidada participação de energias renováveis na matriz energética brasileira[44] por meio do consumo de um novo combustível renovável, o biodiesel, combustível que tem sido foco de desenvolvimento e pesquisa no Brasil há décadas.[45] Em outubro de 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o MCT instituiu o Programa Brasileiro de Biocombustíveis (Probiodiesel) (Portaria nº 702), tendo em mente o desenvolvimento científico e tecnológico de combustível. Este programa promoveu o estabelecimento da Rede Brasileira de Biodiesel para congregar as ações de especialistas e entidades responsáveis pelo desenvolvimento e pela industrialização do biodiesel, elaborar e homologar as especificações do combustível e testar a sua viabilidade (MCT, 2002, p. 10).[46]

44. Para ilustrar o peso das energias renováveis na matriz energética brasileira, em 2011, a participação dos combustíveis renováveis respondeu por cerca de 44,1% do consumo de energia do Brasil (MME, 2012f), o que, em termos comparativos, é bem superior à média mundial, de 13,3%, e à taxa de 7,8% dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (MME, 2012a, p. 7).

45. A primeira patente mundial do biodiesel, obtida em 1980, é de autoria de um brasileiro, o pesquisador Expedito Parente (Cristo, 2006, p. 12).

46. Inclusive, a equipe do MCT responsável pelo Probiodiesel participou ativamente da formulação do PNPB, contribuindo com o desenho do arranjo institucional relacionado ao objetivo tecnológico dessa política pública. Para detalhes sobre o processo de formulação do Probiodiesel, ver Pedroti (2011). Atualmente, as metas vinculadas a P&D tecnológico do PNPB estão a cargo do MCT, e a Rede Brasileira de Biodiesel possui uma forte atuação.

Nesse contexto, cabia aos formuladores dessa nova política pública criar incentivos para a formação desse igualmente novo mercado energético. Para tal, o arranjo político-institucional do PNPB foi permeado de mecanismos de fomento ao investimento privado em plantas industriais produtoras do combustível, aspecto central para a formação desse mercado. Entre eles, deve-se destacar o marco regulatório, Lei nº 11.097/2005, que determinou a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, a realização de leilões de venda de biodiesel coordenados pela ANP (Portaria nº 483 do MME, de 4 de outubro de 2005 e regulada por resoluções da ANP) e a disponibilização de linhas de crédito diferenciadas pelo BNDES (Resolução nº 1.135/2004).

Ao se observar os dados referentes ao cenário atual de produção e consumo de biodiesel e o número de usinas produtoras do combustível no país, pode-se concluir que esse quesito da política pública foi amplamente alcançado. Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel (MME, 2012d), valor que, além de responder à demanda nacional, tornou o Brasil o maior mercado consumidor de biodiesel do mundo (MME, 2011). Já do ponto de vista do impacto na matriz energética brasileira, assistiu-se ao aumento da participação de combustíveis renováveis: em 2003, a participação de "outros renováveis" era de 2,8%; em 2011, esse percentual subiu para 4,1%.[47]

Além de os números de produção e consumo demonstrarem o sucesso dessa política pública, outro fato que chama a atenção refere-se à rapidez com que o mercado do biodiesel foi estruturado. Até 2005, o destaque do Brasil no setor referia-se apenas ao campo de desenvolvimento tecnológico do combustível, já que o biodiesel não era comercializado nem produzido no país. Com o lançamento do PNPB, em março desse mesmo ano, foi inaugurada a primeira usina produtora de biodiesel. E em menos de sete anos formou-se um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas pela ANP (ANP, 2012c), cuja produção tornou o país o quarto maior produtor de biodiesel do mundo.

O principal e mais importante incentivo para a estruturação do parque industrial do biodiesel refere-se à formação da demanda compulsória pelo combustível, consequência direta da Lei nº 11.097/2005, que determinou o cronograma de mistura obrigatória do combustível. Com a publicação dessa lei e a definição de metas para

47. Segundo o MME (2012f), tanto o biodiesel como a energia eólica foram responsáveis por esse crescimento.

o biodiesel, deu-se início, portanto, ao processo de integração desse combustível na matriz energética brasileira e à consequente formação do mercado. Esse fato reforça a contribuição do Legislativo para a estruturação do arranjo político-institucional do PNPB e, em decorrência, para a formação do mercado do biodiesel no Brasil.

Além da garantia de mercado resultante da lei da obrigatoriedade da mistura, a realização de leilões públicos de venda do biodiesel, coordenados pela ANP, também colaborou com a formação do mercado nacional do combustível.

Os leilões contribuíram para reduzir a assimetria de informações entre os agentes envolvidos, aspecto que, diante de um mercado incipiente, conferiu mais segurança aos investidores. No modelo adotado, a ANP define um preço máximo de referência e também o volume total a ser comercializado – este corresponde à demanda para o atendimento do percentual de mistura obrigatória e será totalmente adquirido pelas empresas produtoras e importadoras de biodiesel.[48] Com isso, além de se criar mandatoriamente um mercado de compra e venda de biodiesel, reduz-se a possível volatilidade dos preços, e os produtores passam a ter uma previsão do volume que será comercializado e também dos ganhos advindos da venda do combustível. Essa estabilidade favorece os investimentos.

Outro aspecto também essencial para a formação do mercado do biodiesel é a garantia de que a mistura do combustível ao óleo diesel de fato ocorrerá. Nesse tocante, os leilões também exercem papel de destaque, por serem o principal instrumento de controle. Isso se dá porque o volume comercializado nos leilões corresponde ao percentual de adição obrigatório. Consequentemente, a venda de óleo diesel às distribuidoras é sempre vinculada à venda do biodiesel, nas devidas proporções de mistura obrigatória.[49]

O modelo de leilões públicos também contribuiu diretamente para incentivar o desenvolvimento do mercado do biodiesel, relacionando a ele a inclusão social. Ao se garantir que pelo menos 80% do biodiesel comercializado seja proveniente de

48. A última mudança na dinâmica dos leilões, regulamentada pela Portaria do MME nº 276, de 11 de maio de 2012, alterou esse último aspecto. Desde o 26º leilão, as distribuidoras indicam o volume que vão adquirir para atender à demanda do B5.

49. Note-se que a mistura do biodiesel ao óleo diesel é feita pelas próprias distribuidoras. As produtoras e as importadoras de biodiesel atuam como intermediárias nessa dinâmica comercial, pois, na prática, cabe às distribuidoras coletar o biodiesel diretamente nas usinas produtoras.

empresas detentoras do selo social, cria-se um importante instrumento de mercado para fomentar o investimento do setor privado atrelado a componentes sociais. Esse aspecto será desenvolvido com mais profundidade na seção a seguir.

Assim, com as definições do cronograma de mistura, o qual assegurou a demanda de biodiesel, e o estabelecimento do modelo de comercialização, o setor privado iniciou os investimentos no setor, recorrendo a recursos próprios e também a bancos públicos de fomento. Segundo dados publicados pelo Ipea (2010), o BNDES desembolsou, entre 2005 e 2009, R$ 9,156 bilhões em programas e ações relacionados ao biodiesel, contemplando as diferentes fases de produção, como agricultura, transporte e armazenagem, com especial destaque para investimentos em novas instalações e ampliação de plantas já existentes. Ainda segundo o Ipea, o número de pedidos de instalação de usinas de biodiesel e a disponibilização de investimentos superaram as expectativas iniciais (Ipea, 2010, p. 32-34). Os resultados dos investimentos foram nítidos: em 2011 já havia 65 unidades produtoras autorizadas para operação (ANP, 2012c) e, em agosto de 2012, dez novas plantas de biodiesel haviam sido autorizadas para construção, e oito plantas de biodiesel obtiveram autorização para ampliar sua capacidade de produção (ANP, 2012b).

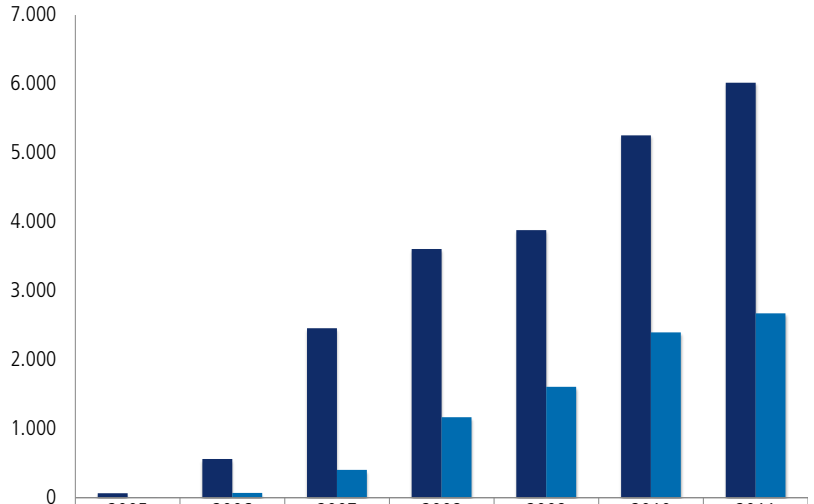
O crescimento do parque industrial foi acompanhado, consequentemente, pelo aumento da produção de biodiesel. O gráfico 1 demonstra a produção anual de biodiesel e também a capacidade instalada. Vale lembrar que, entre 2005 e 2007, a mistura do biodiesel era autorizada e, em 2008, tornou-se obrigatória.[50]

Do ponto de vista da economia nacional, os resultados do PNPB também foram positivos: entre 2005 e 2011, o Brasil economizou US$ 5,3 bilhões com a redução das importações do diesel consumido em território nacional (MME, 2012a).

Foi justamente essa alta capacidade produtiva da indústria que levou o governo a antecipar as metas de mistura, por meio de resoluções da CNPE: além de responder prontamente à demanda nacional, a indústria possui capacidade de produzir muito além do demandado internamente, conforme apresentado no gráfico 1. De fato, o *lobby* da indústria atuou fortemente para a antecipação do percentual de mistura, e a pressão para que haja novo aumento de percentual continua intensa, conforme visto na subseção anterior.

50. Entre janeiro e junho de 2008, a mistura foi de 2%; entre julho de 2008 e junho de 2009, foi de 3%; e entre julho e dezembro de 2009, foi de 4%. Desde janeiro de 2010, a mistura é de 5%.

GRÁFICO 1
Evolução anual da produção de biodiesel e da capacidade instalada (2005-2011)
(Em milhares de m³)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Capacidade instalada	64	561	2.458	3.607	3.880	5.255	6.018
Produção anual de biodiesel	0,74	69	402	1.167	1.608	2.397	2.673

Fontes: Para produção anual de biodiesel, Tabelas relativas à produção anual de biodiesel do Anuário Estatístico da ANP, anos 2006 a 2012; Para capacidade instalada: Boletim Mensal das Energias Renováveis (MME, 2012c).

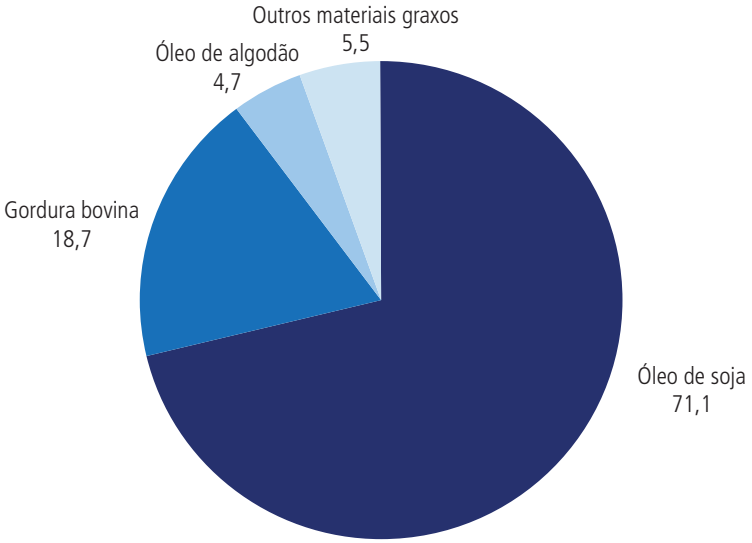
Todavia, a despeito da demanda da indústria e dos números favoráveis sobre o mercado do biodiesel no Brasil, o governo mostra-se bastante cauteloso quanto à possibilidade de ampliação do percentual de mistura sem condicionalidades, principalmente por causa da alta dependência da soja e da concentração regional verificadas na produção de biodiesel, em particular nos estados do Centro-Oeste e do Sul. Tais constatações contrastam com os objetivos de diversificação do uso de oleaginosas e de promoção do desenvolvimento regional apregoados pelo governo. Além disso, como será analisada na subseção a seguir, a inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva também apresenta limitações.

De fato, no momento em que o PNPB foi desenhado, uma das principais intenções dos seus formuladores era, como já abordado, evitar a monocultura latifundiária concentrada em algumas regiões do Brasil. Todavia, passados sete anos de programa, o que se observa é que esse mecanismo tributário não trouxe os resultados almejados, uma vez que o óleo de soja é a principal matéria-prima da produção do biodiesel – em dezembro de 2011, o óleo de soja representou 71,1% do total de matérias-primas empregadas (MME,

2012b) – e há concentração na produção regional de biodiesel – em 2011, as regiões Centro-Oeste e Sul responderam por 75,33% da produção nacional (ANP, 2012a).

O gráfico 2 demonstra a participação de matérias-primas na produção do biodiesel. Observa-se a forte predominância do óleo de soja, seguido pela gordura bovina, subproduto da atividade pecuária.[51] Entre as demais oleaginosas, apenas o óleo de amendoim se destaca na produção de biodiesel. Vale mencionar que a mamona, matéria-prima que foi o foco no momento da formulação do biodiesel, atualmente não participa da cadeia produtiva deste.

GRÁFICO 2
Participação das matérias-primas do biodiesel (dezembro de 2011)
(Em %)



Fonte: MME (2012d).

A soja consagrou-se no mercado do biodiesel pelas suas vantagens comparativas diante das demais oleaginosas. Apesar do seu baixo teor de óleo, que corresponde a apenas um quinto da sua composição física (o que não a torna a melhor opção do ponto de vista da produtividade), é o principal produto agrícola brasileiro (pesquisado e plantado há mais de quarenta anos), a sua cadeia produtiva é altamente organizada (conta com uma sólida cadeia de produção, armazenagem e distribuição) e a quantidade

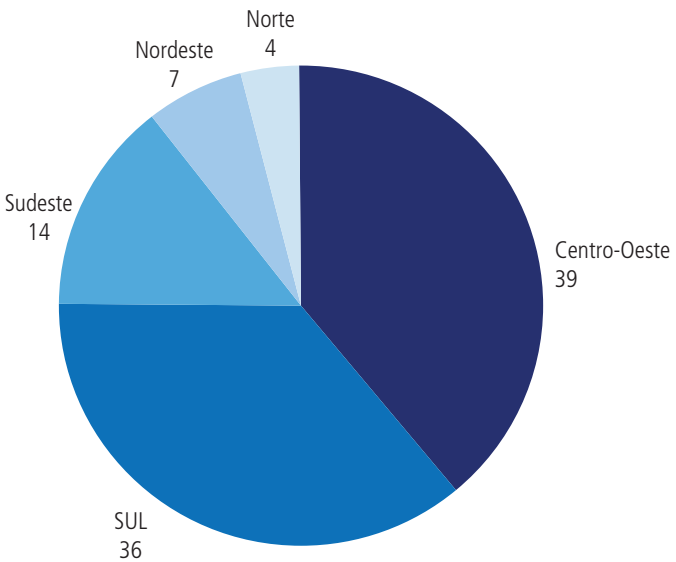
51. Note-se que a destinação do sebo bovino à produção de biodiesel é positiva, do ponto de vista ambiental, pois parte do sebo que não encontra destinação na indústria de limpeza e higiene ou de ração animal é descartado no meio ambiente. Com o advento do PNPB, a gordura animal ganhou um novo destino.

de óleo produzido no Brasil é significativa – na safra 2011-2012, o Brasil produziu 7.341 mil toneladas de óleo de soja (Abiove, 2012). Assim, apesar de haver incentivos fiscais para a aquisição de outras oleaginosas, na prática é mais vantajoso para o produtor de biodiesel produzir o combustível derivado do óleo de soja: em termos comparativos, seu preço é mais competitivo, o risco de desabastecimento é baixo e há toda uma cadeia logística estruturada que facilita o acesso ao produto.

E é essa importância da soja na cadeia produtiva do biodiesel que explica a forte participação das regiões Centro-Oeste e Sul na produção do combustível. Em 2011, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso produziram aproximadamente 70% do biodiesel brasileiro (ANP, 2012a) e, na safra 2010-2011, foram responsáveis pela produção de 55,2% da soja brasileira (Mapa, 2012).

Como se pode observar no gráfico 3, as regiões Nordeste e Norte, que eram foco do desenvolvimento regional por meio do PNPB, participaram, respectivamente, com apenas 6,6% e 3,9% na produção do biodiesel (ANP, 2012a). Já a região Sudeste, que concentra os principais centros consumidores de combustível, contribuiu com 14% da produção. Como a demanda nesses estados é maior do que a produção, assiste-se ao aumento do custo logístico de transporte do biodiesel para a região.

GRÁFICO 3
Produção regional de biodiesel (2011)
(Em %)



Fonte: ANP (2012a).

Como já exposto, o peso de uma única matéria-prima na produção do biodiesel é um dos principais motivos da relutância do governo em aumentar rapidamente o percentual de mistura. Em razão dessa dependência da soja, o combustível está vulnerável a todos os acontecimentos que permeiam o mercado desse grão – por exemplo, a volatilidade dos preços da soja ou mesmo a quebra da safra. A dependência agrava-se ainda mais, pois, no caso do biodiesel, a fase agrícola corresponde a cerca de 80% do seu custo de produção. E, como o preço do combustível está sujeito às oscilações do preço do óleo de soja no mercado internacional, por ser ele uma *commodity*, há um risco agrícola no mercado energético nacional, o que acentua essa vulnerabilidade.

A diversificação do uso de matérias-primas, além de ser um dos caminhos para reduzir esse risco, contribui para a promoção do desenvolvimento regional. Contudo, como o instrumento tributário desenvolvido para esse fim não tem sido capaz de criar incentivos suficientes para o investimento do setor privado nas regiões mais carentes e em outras culturas menos consolidadas, é necessário que outras ações governamentais sejam adotadas de modo a suprir essa lacuna.

A Embrapa Agroenergia tem concentrado seus esforços em P&D de novas oleaginosas. Nesse sentido, é importante ampliar os investimentos, tanto para reduzir os custos da fase agrícola como para desenvolver oleaginosas com alta produtividade e cujo uso seja economicamente atrativo para o setor privado.

É essencial, ainda, que o governo adote políticas públicas específicas para cada região, respondendo a problemas já identificados nesses anos de PNPB que têm dificultado a implementação do programa. Investimentos em infraestrutura de transporte de matéria-prima e políticas de fomento à organização produtiva são exemplos de ações a serem adotadas. A subseção a seguir abordará com mais detalhes essa questão.

3.2 Inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel

A temática social sempre acompanhou as discussões em torno do PNPB. Entre os principais desafios colocados aos formuladores, estava justamente a criação de instrumentos que incentivassem a inclusão do agricultor familiar em um mercado altamente competitivo.

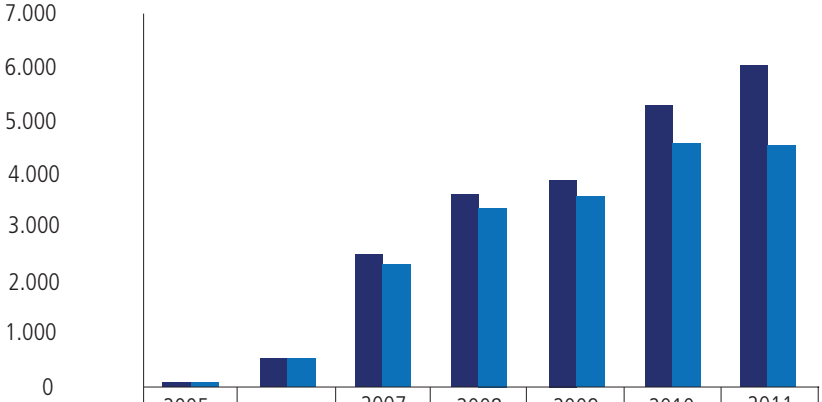
O Selo Combustível Social é fruto dessas discussões. Além da proposta de criar incentivos de mercado para a inclusão do agricultor familiar, ele desempenha um importante

papel de articulação entre os diferentes atores envolvidos nessa dinâmica, essencial para que o propósito social seja alcançado (figura 1). Nesse sentido, o compromisso assumido pelos sindicatos dos trabalhadores rurais de fiscalizar na ponta o cumprimento das normas do selo é primordial para o funcionamento deste e, consequentemente, para a implementação dessa faceta do PNPB. Com efeito, esse vínculo institucional entre o sindicato dos trabalhadores rurais, o empresariado e o governo representa um articulação inédita no cenário agroenergético brasileiro e até mesmo no cenário internacional (Abramovay e Magalhães, 2007).

São significativos os resultados de inclusão social obtidos nesses anos de implementação. Em 2005, havia 16.328 estabelecimentos de agricultores familiares participantes do PNPB. Já em 2011, o número de estabelecimentos subiu para 104.295. Trata-se de um resultado expressivo, principalmente ao se considerar que o Brasil é o único país no mundo que conta com mecanismos de inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel.

Esses números devem-se aos interesses do empresariado em obter a certificação. Em 2011, 75% da capacidade instalada referia-se a empresas detentoras do selo social, conforme demonstrado no gráfico 4.

GRÁFICO 4
Evolução anual da capacidade instalada total de produção de biodiesel e de empresas com selo (2005-2011)
(Em milhares de m³/ano)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Capacidade instalada	64	561	2.458	3.607	3.880	5.255	6.018
Capacidade instalada com selo	64	551	2.300	3.347	3.582	4.560	4.519

Fonte: MME, 2012c.

Em 2012, a adesão das empresas às regras do selo também foi elevada. Em agosto, de um total de 64 empresas produtoras (ANP, 2012b), 39 possuíam certificação (MDA, 2012b). Ou seja, mais de 60% das usinas que participam da cadeia do biodiesel no Brasil adquirem matérias-primas da agricultura familiar. O fruto dessa participação pode ser observado no leilão de venda de biodiesel ocorrido em setembro de 2012: 92,4% do volume total de biodiesel comercializado para suprir o mercado no último trimestre de 2012 foi fornecido por empresas detentoras do selo (MME, 2012e).

O interesse crescente das empresas em obter a certificação é essencial para os propósitos de inclusão, por representar, invariavelmente, o aumento da aquisição de matérias-primas da agricultura familiar. Em 2006, as empresas certificadas compraram o equivalente a R$ 68,5 milhões em matérias-primas. Em 2011 (MDA, 2010, p. 12), esse valor foi superior a R$ 1,5 bilhão e representou a aquisição de 1,9 milhão de toneladas de matérias-primas dos agricultores familiares (MDA, 2012a). Em termos comparativos, esse número representa 34% do total de matérias-primas adquiridas pelas usinas de biodiesel em 2011 (MDA, 2012a). Considerando que o Brasil é, atualmente, o quarto maior produtor mundial de biodiesel e que o combustível representa um dos maiores mercados para a agricultura familiar (MDA, 2012c), os números de inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel são bem significativos.

A despeito desses resultados, o PNPB continua sendo alvo de críticas, principalmente se os números atuais forem confrontados com as expectativas iniciais do governo, que previa a participação de aproximadamente 200 mil agricultores familiares com o início da obrigatoriedade. As críticas acentuam-se quando esses resultados são analisados do ponto de vista regional e do tipo de matéria-prima adquirida da agricultura familiar.

Quando o PNPB foi lançado, a principal expectativa era que o programa criasse oportunidades para os agricultores familiares, com uma ênfase especial para os agricultores do Nordeste, por meio do fornecimento da mamona. Apesar dos instrumentos estruturados para esse fim e dos ajustes feitos ao longo dos anos de execução, o PNPB ainda não foi capaz de incluir, conforme esperado, essa parcela dos agricultores familiares. Os dados atuais mostram que a inclusão ocorre, essencialmente, entre os agricultores familiares do Sul e do Centro-Oeste e que a soja continua sendo a principal matéria-prima fornecida pelos agricultores familiares.

Ao analisar a tabela 2, verifica-se que, entre as matérias-primas comercializadas pela agricultura familiar em 2011, a soja foi responsável por 98,3% da receita obtida pelos agricultores na cadeia do PNPB em 2011.

TABELA 2
Aquisições da agricultura familiar no PNPB (2011)
(Em R$)

Matéria-prima	Valor
Soja	1.492.954.767,27
Óleo de soja	13.846.510,97
Mamona	7.733.651,58
Canola	1.899.631,98
Girassol	1.651.369,47
Amendoim	832.111,91
Gergelim	241.631,42
Total	**1.519.159.674,60**

Fonte: MDA (2012a).

A participação da mamona, apesar de ser superior à das demais oleaginosas, é muito tímida. Em 2011, ela representou apenas 0,5% da receita adquirida com o comércio de matérias-primas da agricultura familiar no PNPB, resultado muito aquém do esperado pelos seus formuladores.

Vale mencionar, ainda, que, de todas as matérias-primas adquiridas pelas empresas certificadas, acredita-se que apenas a soja produzida pelos agricultores familiares seja utilizada na produção do biodiesel (MDA, 2012a). Isso ocorre porque, pelas regras do selo social, a empresa é obrigada a adquirir percentuais mínimos de matéria-prima da agricultura familiar para obter a certificação, porém não é necessário que essa matéria-prima seja utilizada para a produção do biodiesel. Como o preço do óleo de soja é inferior ao das demais oleaginosas, as empresas usam esse óleo para produzir biodiesel, por ser essa a opção mais atrativa economicamente, e dão outra destinação a boa parte das demais matérias-primas adquiridas para a obtenção da certificação.[52] Isso explica por que a mamona, apesar de ser adquirida pelas empresas certificadas, não participou da cadeia produtiva do biodiesel em 2011 (gráfico 2). Explica também a importância que os agricultores familiares produtores de soja ganharam com o advento do PNPB.

52. A obrigatoriedade do uso dessa matéria-prima para a produção do biodiesel só ocorre para o acesso às alíquotas reduzidas do PIS/PASEP e Cofins, e não para a concessão do selo.

Do ponto de vista da participação de agricultores familiares no PNPB, ao se observar o número de estabelecimentos envolvidos, verifica-se que as regiões Sul e Nordeste são as mais representativas. O Sul contribuiu, em 2011, com 58,5% dos estabelecimentos; e a região Nordeste, com 35,7%. As duas regiões respondem, portanto, por 94,2% do total de estabelecimentos da agricultura familiar envolvidos no PNPB em 2011.

TABELA 3
Número de estabelecimentos da agricultura familiar envolvidos no PNPB (2008-2011)

Região	Número de estabelecimentos			
	2008	2009	2010	2011
Sul	8.767	29.150	52.187	60.993
Nordeste	17.187	17.711	41.253	37.226
Centro-Oeste	1.662	2.550	3.388	3.533
Sudeste	27	1.457	3.297	2.486
Norte	215	179	246	57
Total	**27.858**	**51.047**	**100.371**	**104.295**

Fonte: MDA (2012a).

Embora seja grande o número de estabelecimentos do Nordeste envolvidos no programa, chama atenção a baixa contribuição da região com relação ao volume de matéria-prima comercializado pelos agricultores familiares, conforme demonstrado na tabela 4.

TABELA 4
Quantidade de matéria-prima adquirida da agricultura familiar (2008-2011)
(Em mil toneladas)

Região	Quantidade (mil t)			
	2008	2009	2010	2011
Sul	188,48	510,87	1.094,06	1.397,58
Nordeste	5,50	23,91	33,42	6,95
Centro-Oeste	151,02	279,99	441,79	429,12
Sudeste	4,17	27,85	66,17	68,71
Norte	12,41	14,40	17,11	8,92
Total	**361,58**	**857,02**	**1.652,55**	**1.911,28**

Fonte: MDA (2012d).

Como se pode observar, em 2011 os agricultores familiares do Nordeste, apesar de responderem por 35,7% do total de estabelecimentos participantes do PNPB, contribuíram com apenas 0,4% do volume comercializado, dos quais 89% referiam-se à mamona, 9% ao girassol e 2% à soja (MDA, 2012d).

A baixa produtividade, a falta de infraestrutura de transportes e logística, os prolongados períodos de estiagem, a dispersão geográfica dos agricultores, a assistência técnica deficitária e a pouca tradição de cooperativismo estão entre as principais explicações para a grande diferença entre o elevado número de estabelecimentos do Nordeste e a pequena participação da região no total de aquisições de matéria-prima da agricultura familiar.

Por sua vez, as regiões Sul e Centro-Oeste são as que possuem mais peso no PNPB. Os seus estados responderam, em 2011, respectivamente, por 73% e 22,5% do volume total de aquisições de matéria-prima da agricultura familiar. Em ambas as regiões, a soja corresponde a 99% do volume de matérias-primas adquiridas da agricultura familiar (MDA, 2012d).

A agricultura familiar do Sul, além de já ser tradicionalmente produtora de soja, apresenta uma importante capacidade técnica e produtiva e está organizada, na sua maioria, em cooperativas. Com elas, os agricultores adquirem certas vantagens mercadológicas, pois ganham em escala de produção, reduzem custos de logística, transporte e armazenagem. Por serem mais organizados, têm mais acesso a insumos e assistência técnica e poder de negociação com as empresas (MDA, 2010, p. 35). Em 2011, de um total de 65 cooperativas participantes do PNPB, 49 estavam localizadas no Sul (MDA, 2012a). Além do que, a estrutura logística da região facilita o fluxo da matéria-prima, tornando a aquisição desses produtos mais atrativa para as empresas.

A forte participação do Centro-Oeste deve-se, tal qual no Sul, à cultura da soja, bastante consolidada na região. Justamente por identificar o potencial dos agricultores familiares do Centro-Oeste no fornecimento de matéria-prima para o biodiesel, o governo alterou as regras do selo em 2009 (IN nº 1 do MDA), elevando o percentual de aquisição mínima de 10% para 15% na região. Os resultados foram imediatos: em 2010, a aquisição de matéria-prima do Centro-Oeste cresceu substancialmente (de 280 mil toneladas para 441 mil). Outro fator que também explica a alta produtividade por estabelecimento refere-se ao módulo fiscal da região, que permite que as áreas médias dos estabelecimentos da agricultura familiar no Centro-Oeste sejam as maiores do Brasil (MDA, 2010).

Uma importante característica das regras do selo social explica o peso que os agricultores familiares do Centro-Oeste e Sul ganharam na cadeia do biodiesel: para

obter a certificação não é necessário que a empresa esteja sediada na região onde estabelece a sua base produtiva com a agricultura familiar (Campos e Carmelio, 2009, p. 66). Com isso, essas regiões tornaram-se também "exportadoras" de matéria-prima produzida pela agricultura familiar – mais precisamente, de soja.

O Sudeste é um caso exemplar dessa situação. Na região há poucos estabelecimentos envolvidos no PNPB (em 2011, representavam menos de 2,5% do total), e a contribuição em termos de volume de matéria-prima comercializada também foi relativamente baixa. Segundo Campos e Carmelio (2009, p. 82), as empresas localizadas na região recorrem à matéria-prima produzida no Rio Grande do Sul, em Goiás e no Mato Grosso para formar sua base produtiva.

No Norte, os agricultores familiares têm uma baixa participação no programa. Em 2011, havia apenas 57 estabelecimentos envolvidos no PNPB que forneceram exclusivamente soja (MDA, 2012d). Há uma grande expectativa de que as aquisições da agricultura familiar da região venham a aumentar em função dos resultados do Programa Produção Sustentável do Óleo de Palma (PSOP) lançado em 2010. Segundo o MDA (2012d), em 2011 já haviam sido firmados 649 contratos com agricultores familiares para o fornecimento da palma de óleo para o biodiesel. Note-se que a palma, por ser uma cultura perene, possui um tempo de maturação de sete anos, de modo que os resultados serão sentidos no médio prazo.

O cenário de participação regional no volume de matérias-primas comercializado reflete, consequentemente, a receita adquirida por região. Como pode ser observado na tabela 5, as regiões Sul e Centro-Oeste destacam-se por serem aquelas que geraram maior receita com o comércio de matérias-primas da agricultura familiar.

TABELA 5
Receita adquirida pela agricultura familiar com o comércio de matérias-primas para a indústria do biodiesel (2011)
(Em R$)

Região	Receita adquirida
Sul	1.157.120.508
Centro-Oeste	294.983.595
Sudeste	54.074.897
Nordeste	7.348.758
Norte	5.631.917
Total	**1.519.159.675**

Fonte: MDA (2012a).

Esse resultado é o principal alvo das críticas ao PNPB. Alega-se que os agricultores mais excluídos socialmente – e que eram o foco de atenção dos formuladores – não estão sendo beneficiados com o programa, evidenciando os limites da inclusão social do PNPB.

De fato, a atual configuração da inserção dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel pode ser explicada tanto pelas regras do selo como pelas especificidades da agricultura familiar de cada região do Brasil. Do ponto de vista do setor privado, o tratamento preferencial conferido às empresas certificadas nos leilões de venda é o principal estímulo para a obtenção do selo. Na prática, o empresariado busca a certificação por meio da aquisição da matéria-prima mais viável economicamente. Diferentes fatores, como custo, regularidade de entrega, facilidades de negociação, acesso, transporte e logística são considerados nessa escolha. E, nessa análise, a aquisição de soja dos agricultores familiares do Sul e do Centro-Oeste mostra-se, atualmente, a opção mais atrativa economicamente para as usinas.

Ou seja, os instrumentos de mercado criados para estimular a inserção dos agricultores nas regiões mais carentes não têm sido suficientes para o alcance desse propósito. Para complementar os alcances desses instrumentos é necessário, portanto, adotar políticas públicas específicas para cada região, capazes de lidar com os problemas locais que desestimulam o investimento privado. Assim, ao se analisar os resultados da inserção social do PNPB, pode-se concluir que esse objetivo foi parcialmente alcançado.

A despeito desse resultado parcial, o expressivo volume de estabelecimentos envolvidos (mais de 104 mil) e as demais conquistas sociais obtidas por meio do PNPB devem ser considerados ao se analisar a faceta social do programa. No Centro-Oeste, além do já demonstrado aumento da renda resultante da inserção dos agricultores na cadeia do biodiesel, dois outros importantes avanços foram conquistados: a inclusão de assentamentos da reforma agrária na cadeia do biodiesel e a introdução do cooperativismo entre os agricultores familiares. Os oitenta assentamentos que atualmente fornecem matéria-prima para o biodiesel passaram a ter acesso a financiamento, assistência técnica e a um mercado estável para a venda de seus produtos, cenário esse inexistente antes do advento do programa. Ademais, o cooperativismo, que não fazia parte da cultura dos agricultores do Centro-Oeste, ganhou espaço na região. Em 2011, nove cooperativas participaram do PNPB, sendo que no início do programa não havia registro dessa participação.

No Sul, o PNPB, além de representar mais uma opção de mercado para os tradicionais agricultores familiares produtores de soja – agora com mais regularidade e sob o amparo dos benefícios vinculados ao programa –, promoveu a valorização de seus produtos: como sua matéria-prima é muito solicitada pelos produtores de biodiesel, paga-se um bônus que varia entre R$ 1,00 e R$ 1,20 por saca da soja adquirida da região. Outro ganho substancial para os agricultores familiares do Sul refere-se à ampliação do cooperativismo: em 2006 havia quatro cooperativas envolvidas no PNPB e, ao longo dos anos, esse número teve um forte crescimento, subindo para 49 em 2011 (MDA, 2012a).

No Nordeste, apesar de os números de inclusão não serem satisfatórios, alguns avanços foram conquistados. Até o advento do PNPB, a mamona produzida na região tinha um único comprador, a indústria ricinoquímica. Com o programa do biodiesel, passou a haver um novo mercado para essa matéria-prima, o que levou à sua valorização. Na safra 2004-2005, a última que antecedeu o início do PNPB, o quilo da mamona foi comercializado com valor entre R$ 0,25 e R$ 0,35 (Campos e Carmelio, 2009, p. 73). Já na safra 2011-2012, o preço mínimo de comercialização do quilo da mamona foi R$ 0,78 (CONAB, 2012). Observa-se, portanto, que todos os agricultores familiares produtores de mamona, mesmo aqueles que não vendem para a indústria do biodiesel, foram beneficiados pelo programa. Outro aspecto a ser destacado refere-se à participação da PBio nas regiões Nordeste e Semiárido. Além de a empresa ter firmado contrato com mais de 34 mil agricultores familiares na safra 2011-2012 seguindo as normas do selo – procedimento não praticado pela indústria ricinoquímica –, a PBio tem investido em capacitação e estabelecido importantes parcerias técnicas com instituições de pesquisa da região (PBIO, 2012a e 2012b).[53]

Diante desse cenário de relativo sucesso do PNPB, conclui-se, como já mencionado ao longo deste texto, que é necessário adotar uma série de políticas públicas que complementem os alcances dos instrumentos de inserção social. Como exposto, os incentivos fiscais não são suficientes para estimular o investimento nas áreas mais carentes. Além disso, o benefício relacionado ao tratamento prioritário nos leilões da ANP tem promovido, essencialmente, a aquisição de matéria-prima das regiões onde

53. Em julho de 2012, a PBio firmou parceria com dezessete instituições de ensino e pesquisa de todo o Brasil por meio do Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), a unidade da Petrobras responsável pelas atividades de P&D. Fonte: Pbio (2012b).

a agricultura familiar é mais organizada e tem preço mais competitivo. As ações do governo devem focar, portanto, três pontos críticos, conforme descrito a seguir.

1) Fomento à organização produtiva: investir no fortalecimento da capacidade de organização dos agricultores, via formação de cooperativas; reforçar e dar continuidade às ações do MDA conduzidas por meio do Projeto Polos do Biodiesel; e facilitar o acesso dos agricultores familiares a linhas de crédito.

2) Investimentos em P&D de oleaginosas: além de fornecer insumos e capacitação técnica adequada aos agricultores, deve-se aumentar o investimento em pesquisa de ampliação de variedades de oleaginosas para promover a diversificação e incentivar o cultivo mais viável economicamente para os produtores agrícolas; e reforçar e dar continuidade às pesquisas conduzidas pela Embrapa Agroenergia.

3) Investimentos em infraestrutura e em capacitação: adotar políticas públicas destinadas à melhoria logística em regiões específicas do Brasil, de modo a facilitar o acesso das empresas aos agricultores e favorecer o escoamento da produção; nas regiões Nordeste e Semiárido, investir em técnicas de irrigação e recuperação do solo e promover a difusão de técnicas agrícolas e a capacitação dos agricultores.

Nessa linha, a proposta de mudança do marco regulatório do governo inclui a criação de um fundo social, cujos recursos serão destinados, justamente, à P&D de oleaginosas e ações específicas de promoção da inclusão social. Essa iniciativa conta com o apoio tanto da indústria do biodiesel como dos representantes da agricultura familiar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNPB é um programa interministerial que, além de promover a formação do mercado nacional do biodiesel, se destaca por ter como foco o desenvolvimento regional e a inclusão social, por meio da inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do combustível. Trata-se, portanto, de uma política agroenergética com caráter social, algo inédito no ambiente da agroenergia, e inovador, do ponto de vista institucional.

Essa especificidade do PNPB reflete o contexto político-institucional de sua formulação e implementação, marcado pela consolidação das instituições democráticas brasileiras e pela retomada do ativismo estatal, que conjuga as pretensões de desenvolvimento econômico com as de inclusão social. No estudo, verifica-se que o arranjo político-institucional do PNPB entrelaça os requisitos técnico-administrativos com as demandas democráticas, aspecto característico dos arranjos das políticas pró-desenvolvimento e necessário para a conjugação desses diferentes objetivos (Pires e Gomide, 2012a).

No que tange à capacidade técnico-administrativa, o PNPB possui os elementos necessários para dar sustentação à sua instauração: o seu complexo arcabouço regulatório foi estruturado e tem sido continuamente revisto e adaptado para responder a seus múltiplos objetivos; a sua gestão está a cargo de uma CEIB coordenada pela Casa Civil, órgão cuja legitimidade política é essencial para a gestão de um programa que tem como propósito promover o uso e a produção de um biocombustível atrelando a esse objetivo um importante componente social; o Selo Combustível Social, principal inovação institucional do PNPB, além de ser o mais importante instrumento de inclusão social do PNPB, também articula atores e interesses.

No que se refere à capacidade política, constata-se que os requisitos de participação e controle, próprios de um contexto democrático, estão sendo contemplados: o Legislativo participou ativamente da formulação do PNPB e está envolvido na reformulação do seu marco regulatório; a sociedade civil contribuiu para a formulação do programa e sua participação no controle e na gestão é garantida por diferentes mecanismos e arenas participativas. No que tange ao controle do PNPB, vale destacar o papel dos sindicatos dos agricultores familiares, que atuam na ponta e fiscalizam o funcionamento do selo social.

Esses elementos políticos e técnico-administrativos que conformam o arranjo político-institucional do PNPB contribuíram diretamente para o alcance dos resultados obtidos nesses anos de implementação. O PNPB promoveu a organização da cadeia produtiva do combustível e inseriu o biodiesel na matriz energética brasileira. Como resultado, formou-se um parque industrial capaz de prover mais do que o dobro da demanda nacional de biodiesel e assistiu-se à redução da dependência nacional em relação a um combustível fóssil importado. O PNPB incluiu mais de 100 mil estabelecimentos da

agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Esses estabelecimentos forneceram 34% do total de matérias-primas adquiridas pelas usinas de biodiesel em 2011, o que lhes conferiu uma renda superior a R$ 1,5 bilhão (MDA, 2012a).

A despeito desses números favoráveis, alguns objetivos não foram alcançados, o que demanda ajustes no arranjo político-institucional do PNPB e também a adoção de ações governamentais específicas, que atuem em aspectos não contemplados pelo arranjo.

A formação da indústria do biodiesel ocorreu de maneira rápida e bastante eficiente se for considerada a sua capacidade produtiva. Todavia, os objetivos de diversificação de oleaginosas e desenvolvimento regional ainda não foram alcançados: a soja respondeu por cerca de 70% das matérias-primas utilizadas na produção do biodiesel em 2011, produção essa concentrada majoritariamente nas regiões Centro-Oeste e Sul. Apesar de haver um número expressivo de estabelecimentos da agricultura familiar envolvidos na cadeia do biodiesel, a renda gerada pelo comércio de matérias-primas tem beneficiado uma parcela específica dos agricultores familiares: os mais organizados e produtores de soja, localizados principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul.

Conclui-se, portanto, que os instrumentos institucionais que compõem o arranjo do PNPB, criados para abarcar os objetivos de formação de mercado e de inclusão social, apesar de serem responsáveis por importantes conquistas obtidas pelo programa – o que mostra a capacidade do arranjo político-institucional do PNPB em contemplar múltiplos e por vezes conflituosos objetivos –, não têm sido capazes de promover a diversificação do uso de oleaginosas e incentivar a aquisição de matéria-prima da agricultura familiar das regiões mais carentes do país, o que evidencia os limites desse arranjo. Diante desse cenário, as ações governamentais devem investir prioritariamente em infraestrutura logística, apoio à P&D de oleaginosas, promoção da organização produtiva e capacitação e difusão de tecnologia entre os agricultores familiares menos organizados.

REFERÊNCIAS

ABIOVE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS. **Estatística mensal do complexo soja**, ago. 2012. Disponível em: <www.abiove.com.br>.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel**: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, jun. 2007.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2006. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <www.anp.gov.br>.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2007. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2008. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2009. Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2010. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2011. Rio de Janeiro, 2011a.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2012. Rio de Janeiro, 2012a.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**. Jan. 2010b.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**. Rio de Janeiro, jan. 2011b.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**. Rio de Janeiro, ago. 2012b.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**. Rio de Janeiro, jan. 2012 c.

BRASIL. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal** – biodiesel como fonte alternativa de energia, 2003.

CAMPOS, A.; CARMELIO, E. Construir a diversidade da matriz energética brasileira: o biodiesel no Brasil. *In*: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Biocombustíveis**: a energia da controvérsia. São Paulo: Editora SENAC, 2009.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Paz e Terra, 1975.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Preços mínimos**: **safras Norte/Nordeste, de inverno e produtos da sociobiodiversidade**, **safras 2010/2011 e 2011/2012**. 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_07_08_08_18_27_0502__precos_minimos_safra_n_nordeste_e_inverno>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CRISTO, C. M. Notas do coordenador. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **O futuro da indústria**: biodiesel. Brasília, DF: Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Núcleo Central, 2006 (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, n. 14).

EDIGHEJI, O. E. **The state, state-society relations and developing countries**. Countries Economic. Performance. 2007. Thesis (Philosophial doctor) – Trondheim, Apr. 2007.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton University Press, 1995.

HOLANDA, A. **O biodiesel e a inclusão social**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentações e Informações, 2003. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel. **Comunicados do Ipea**, n. 53, maio 2010 (Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro).

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Sumário executivo complexo soja**, Brasília, set. 2012. Disponível em: <www.agricultura.gov.br>.

MCT – MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Programa brasileiro de biocombustíveis**: rede brasileira de biodiesel probiodiesel. Brasília, 2002.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Lista com dados atualizados**. Secretaria de Agricultura Familiar, Coordenadoria Geral de Biocombustíveis, 18 jul. 2012a. Sem publicação.

_____. **Selo Combustível Social, lista de empresas**: atualizada em 28 ago. 2012b. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286313>. Acesso em: 22 out. 2012.

_____. **O Programa Brasileiro de Produção de Biocombustíveis e a inclusão social**. Apresentação feita no VI Seminário LatinoAmericano y del Caribe de Biocombustibles. México: Cuernavaca, Olade, 21-23 ago. 2012c. Disponível em: <http://www.olade.org/sites/default/files/seminarios/BIO2012/PONENCIAS/Sesion%201_M%20Vianna_Brasil.pdf>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. **As ações e estratégias do governo para o SCS**. Apresentação feita no Congresso Agribio, São Paulo, 5 ago. 2012 d.

_____. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**: inclusão social e desenvolvimento territorial. MDA, 2010.

MME – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 42, jun. 2011. Disponível em:<www.mme.gov.br>.

_____. Brasília, n. 48, jan. 2012a.

_____. Brasília, n. 49, fev. 2012b.

_____. Brasília, n. 52, maio 2012c.

_____. Brasília, n. 54, jul. 2012d.

_____. Brasília, n. 56, set. 2012e.

_____. **Resenha energética brasileira**: exercício de 2011. Brasília, 2012f.

PBIO – PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEIS. **Planilha com dados sobre a quantidade de agricultores por safra**. Pbio, Diretoria de Suprimento Agrícola, 29 out. 2012. Sem publicação. 2012a.

_____. **Lista de instituições participantes das redes de pesquisas em matérias-primas**. Pbio, Diretoria de Suprimento Agrícola, 27 jul. 2012. Sem publicação. 2012b.

PEDROTI, P. **Entre a estrutura institucional e a conjuntura política**: o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social-participação. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Orientações para revisão dos termos de referência (TR)**: modelo explicativo, escolha de casos e condução da pesquisa. Ipea, 2012a. Mimeografado.

_____. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um estado democrático**: uma proposta metodológica. Ipea, 2012b. Mimeografado.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília: Ipea, n. 3, p. 71-76, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil, Grupo de Trabalho Interministerial Biodiesel. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal** – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia, Anexo II: Atas das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, 2003.

RODRIGUES, R. Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: uma referência para a análise da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. **Respvblica – Revista de políticas públicas e gestão governamental**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007.

_____. **Desenvolvendo o marco regulatório do biodiesel**. Conferência Internacional Biodieselbr, São Paulo, out. 2012.

SANTOS, M. H. C. **Políticas e política de uma energia alternativa**: o caso do Próalcool. Rio de Janeiro: ANPOCS, Notrya, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EVANS, P. **In search os the 21st century developmental state**. 2008 (CGPE Working Papers Series).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Biodiesel no Brasil**: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção. Comunicados do Ipea, n. 137, mar. 2012.

MENDES, A.; COSTA, R. Mercado brasileiro de biodiesel e perspectivas futuras. **BNDES Setorial**, n. 31, p. 253-280, 2010.

***SITES* CONSULTADOS:**

Abra – <www.abra.com.br>

Aprobio – <www.aprobio.com.br>

BiodieselBr – <www.biodieselbr.com.br>

Frente Parlamentar do Biodiesel – <www.frentebio.com>

MDIC (Brasil Maior) – <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>

Olade – <www.olade.org>

Senado – <www.senado.gov.br>

Ubrabio – <www.ubrabio.com.br>

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA