



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO**

VÍVIAN BEATRIZ LOPES PIRES

**IMPACTO SOCIAL DO PROGRAMA NACIONAL DE
PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL (PNPB) NO NORDESTE:
2008/2013**

**Dissertação de Mestrado em Agronegócio
Publicação 114/2015**

**Brasília/DF
Março de 2015**

VÍVIAN BEATRIZ LOPES PIRES

**IMPACTO SOCIAL DO PROGRAMA NACIONAL DE
PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL (PNPB) NO NORDESTE:
2008/2013**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócio, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho
Coorientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Brito Lourenço

Brasília/DF
Março de 2015

PIRES, V. B. L. **Impacto Social do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Nordeste: 2008/2013**. 2015, 146 f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócio) - Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pela autora à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. A autora reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1020837.

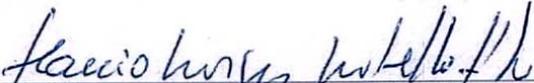
<p>Pires, Vívian Beatriz Lopes.</p> <p>P667i Impacto social do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Nordeste : 2008/2013 / Vívian Beatriz Lopes Pires. -- 2015. 146 f. : il. ; 30 cm.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Programa de Pós-graduação em Agronegócio, 2015. Inclui bibliografia.</p> <p>Orientação: Flávio Borges Botelho Filho ; Coorientação: Luiz Carlos Brito Lourenço.</p> <p>1. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (Brasil). 2. Biodiesel. 3. Integração social. 4. Agricultura familiar - Brasil, Nordeste. I. Botelho Filho, Flávio Borges. II. Lourenço, Luiz Carlos de Brito. III. Título.</p> <p>CDU 662.6/.9</p>
--

VÍVIAN BEATRIZ LOPES PIRES

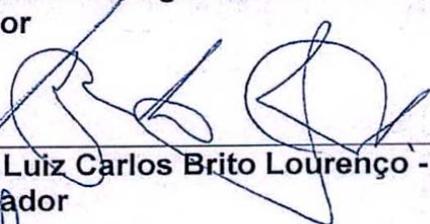
**IMPACTO SOCIAL DO PROGRAMA NACIONAL DE
PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL (PNPB) NO NORDESTE:
2008/2013**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócio, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócio.

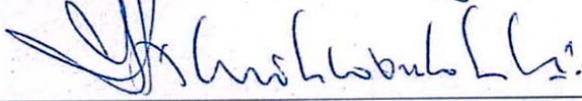
Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:



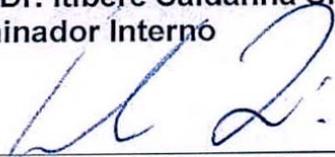
Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho - UnB
Orientador



Prof. Dr. Luiz Carlos Brito Lourenço - UnB
Coorientador



Prof. Dr. Itiberê Saldanha Silva - UnB
Examinador Interno



Dr. Leonardo Botelho Zilio - Abiove
Examinador Externo

Brasília, 02 de Março de 2015.

Dedico este trabalho à minha filha Giulia.

Ao acompanhar, aplaudir e testemunhar seu interesse pelos estudos, leituras, pesquisas e trabalhos escolares, em seus ainda tenros onze anos, com o brilho próprio daqueles que se realizam aprendendo e compartilhando, sinto uma mescla de orgulho e certeza de que o exemplo deste trabalho há de incentivá-la a alçar voos ainda mais desafiadores – sempre com as forças do Alto.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por iluminar meu caminho.

Nessa trajetória encontrei pessoas e instituições às quais registro minha especial gratidão:

aos meus pais Júlio César e Iva e à minha família pelo amor incondicional e o apoio edificante;

à minha filha Giulia pela compreensão nos momentos de minha ausência;

ao meu esposo José pela valiosa colaboração durante a jornada;

aos amigos Alberto Santana e José Martelli pelo incentivo na realização do Curso e deste projeto;

ao Prof. Dr. Flávio Botelho e ao Prof. Dr. Luiz Carlos Lourenço que acreditaram e apoiaram minha proposta de pesquisa e pelo suporte técnico em seu desenvolvimento e conclusão;

à Universidade de Brasília e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação pela oportunidade de realização do Curso;

ao corpo administrativo da UnB/Propaga pelo apoio durante o processo;

à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário pela essencial colaboração para a pesquisa semiestruturada; e

aos que gentilmente dedicaram parte de seu tempo para colaborar – mesmo anonimamente – na conclusão desta pesquisa, respondendo aos questionários.

Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota d'água no oceano; mas ele seria menor se lhe faltasse uma gota.

Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) foi lançado sob o pressuposto de que o estímulo à demanda de mamona cultivada por agricultores familiares do Nordeste promoveria sua inserção na cadeia produtiva do biodiesel e reduziria disparidades regionais. Para atender essa prioridade, o governo federal fixou a mistura obrigatória do biodiesel ao diesel mineral e reservou pelo menos 80% desse mercado às empresas que compram oleaginosas de agricultores familiares e lhes prestam assistência técnica nas lavouras. Além da reserva de mercado, as empresas têm incentivos tributários na venda do biocombustível fabricado com oleaginosas adquiridas desses pequenos produtores. Nos seis primeiros anos de vigência desse Programa (2008-2013), os resultados ficaram aquém dos esperados. Utilizando metodologia apoiada na regra de Tinbergen, na relação benefício/custo e em abordagens da Nova Economia Institucional, esta Dissertação analisa as razões do fraco desempenho socio regional do PNPB e apresenta sugestões para ampliar a inserção da agricultura familiar nordestina na cadeia produtiva do biodiesel e reduzir disparidades regionais – prioridades desse Programa.

Palavras-chave: Biodiesel. Inclusão social. Agricultura familiar nordestina.

ABSTRACT

The National Program of Production and Use of Biodiesel (PNPB) was launched under the assumption that the drive for castor demand cultivated by family farmers in the Northeast would promote its insertion in the production network of biodiesel and reduce regional disparities. To achieve this priority, the federal government established the mandatory blending of biodiesel with mineral diesel and reserved at least 80% of this market to companies that buy raw materials from family farmers and provide them with technical assistance in the crops. In addition to the market reserve, companies have tax incentives on the sale of biodiesel made from raw materials purchased of these small producers. In the first six years of operation of this program (2008-2013), the results were lower than expected. Using methodology supported in the Tinbergen rule, in the benefit-cost analysis and in approaches of the New Institutional Economics, this Dissertation discusses the reasons for the weak social and regional performance of the PNPB and indicates suggestions for strengthening the integration of the northeastern family farmers on the biodiesel productive chain and reduce regional disparities - priorities of this program.

Key words: Biodiesel. Social Inclusion. Northeastern family farms.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1 - Brasil: Panorama Regional da Indústria de Biodiesel em 31/12/2013.....	18
Figura 2 - Base Legal dos Instrumentos de Inclusão Social do PNPB	20
Figura 3 - Representação Gráfica do Conceito de Agricultura Familiar no Brasil.....	54
Figura 4 - Base Legal do Selo “Combustível Social” e do Modelo Tributário do Biodiesel.....	64

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Brasil: Matérias-Primas usadas para o Biodiesel - Média 2008/2013....	15
Gráfico 2 - Brasil: Capacidade Produtiva, Consumo e Ociosidade da Indústria de Biodiesel.....	17
Gráfico 3 - Brasil: Diesel e Biodiesel na Matriz de Combustíveis - 2008/2013.....	19
Gráfico 4 - Agricultura Familiar: Participação Regional - Número de Estabelecimentos e Área	55
Gráfico 5 - Agricultura Familiar: Proprietários, Ocupantes e Sem Área por Região	56
Gráfico 6 - Agricultura Familiar: Importância da Renda Não Agrícola por Região...	56
Gráfico 7 - Agricultura Familiar: Valor Anual Médio da Produção por Região - R\$ mil	57
Gráfico 8 - Agricultura Familiar: Principais Atividades Agropecuárias por Região...	58
Gráfico 9 - Número de Agricultores Familiares incluídos no PNPB - 2008/2013.....	59
Gráfico 10 - Selo “Combustível Social”: Percentuais Mínimos Regionais de Aquisições da Agricultura Familiar	70
Gráfico 11 - Evolução da Tributação Federal aplicável à Comercialização de Biodiesel (máxima) e de Óleo Diesel (única) - R\$/m ³	75
Gráfico 12 - Modelo Tributário Original sobre a Comercialização de Biodiesel - R\$/m ³	76
Gráfico 13 - Evolução da Vantagem Tributária de comprar Oleaginosas da Agricultura Familiar do Nordeste em relação a outros Fornecedores - R\$/m ³	79
Gráfico 14 - Número de Agricultores Familiares do Nordeste no PNPB: 2008/2013.	86
Gráfico 15 - Resumo das Respostas aos Questionários	93
Gráfico 16 - Razões do Fraco Desempenho do PNPB no Nordeste	94
Gráfico 17 - Razões da Concentração das Compras das Usinas de Biodiesel no Sul	96
Gráfico 18 - Razões do Fracasso da Mamona no PNPB	97
Gráfico 19 - Benefícios do PNPB no Nordeste e no Sul.....	98
Gráfico 20 - Visão Geral sobre o PNPB	100

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Mamona: Área, Produção e Rendimento - Brasil e Nordeste - 2005/2014..	29
Tabela 2 - Brasil: Perfil e Evolução da Indústria de Biodiesel - 2008/2013	30
Tabela 3 - Agricultura Familiar no Brasil: Número de Estabelecimentos, Área e Área Média	54
Tabela 4 - Selo “Combustível Social”: Aquisições da Agricultura Familiar por Região - 2008/2013	60
Tabela 5 - Brasil: Produção Regional de Biodiesel - 2008/2013	61

Lista de Quadros

Quadro 1 - Brasil: Número de Usinas e Capacidade Produtiva de Biodiesel por Região em 31/12/2013	18
Quadro 2 - Selo “Combustível Social” (SCS): Alterações no Conceito de Cooperativa de Agricultor Familiar e nos Valores Computáveis para Atendimento dos Percentuais Mínimos Regionais de Compras da Agricultura Familiar	71
Quadro 3 - Alterações nos Percentuais Mínimos Regionais, nos Multiplicadores e nas Regras de Assistência Técnica para Obtenção e Manutenção do Selo “Combustível Social”	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
AF	Agricultura Familiar
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ASTEC	Assistência técnica
AT	Assistência técnica
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CO	Centro-Oeste (região)
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DCR	Departamento de Combustíveis Renováveis (SPG/MME)
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IN	Instrução Normativa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MME	Ministério de Minas e Energia
MPv	Medida Provisória
N	Norte (região)
NE	Nordeste (região)
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RFB	Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda
S	Sul (região)
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar do MDA
SCS	Selo “Combustível Social”
SE	Sudeste (região)
SPG	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME
SRF	Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)	14
1.1.1 <i>Perfil da Indústria Brasileira de Biodiesel em 2013</i>	17
1.1.2 <i>Importância do Biodiesel na Matriz Nacional de Combustíveis</i>	19
1.1.3 <i>PNPB: Objetivos Sociais e seus Instrumentos</i>	19
1.2 Formulação do Problema	22
1.3 Objetivos da Dissertação	23
1.3.1 <i>Objetivo Geral</i>	23
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	23
1.4 Justificativa	24
1.5 Estrutura da Dissertação	25
2 ARCABOUÇO TEÓRICO, MATERIAL, MÉTODO E RESENHA BIBLIOGRÁFICA	26
2.1 Referencial Teórico	26
2.2 Material e Procedimentos Metodológicos	29
2.3. Resenha Bibliográfica	32
2.3.1 <i>Dimensão Sociorregional do PNPB</i>	32
2.3.2 <i>Agricultura Familiar, Campesinato e Conceitos Conexos</i>	44
3 AGRICULTURA FAMILIAR NO PNPB	51
3.1 Conceito Oficial de Agricultura Familiar no Brasil	51
3.2 Características da Agricultura Familiar do Nordeste	54
3.3 Agricultura Familiar no PNPB	59
3.4 Desafios da Inserção Social e Regional do Nordeste no PNPB	61
4 EVOLUÇÃO DO SELO SOCIAL E DO MODELO TRIBUTÁRIO DO BIODIESEL	63
4.1 Alterações Introduzidas no Selo “Combustível Social” (SCS)	64
4.1.1 <i>Instrução Normativa nº 1, do MDA, de 05/07/2005</i>	65
4.1.2 <i>Instrução Normativa nº 1, do MDA, de 19/02/2009</i>	66
4.1.3 <i>Portaria nº 60, do MDA, de 06/09/2012</i>	68
4.1.4 <i>Portaria nº 81, do MDA, de 26/11/2014</i>	69
4.1.5 <i>Resumo das Alterações nas Regras do SCS</i>	70
4.2 Alterações Introduzidas no Modelo Tributário Federal do Biodiesel	73
4.2.1 <i>Decreto nº 5.457, de 06/06/2005</i>	77
4.2.2 <i>Decreto nº 6.458, de 14/05/2008</i>	77
4.2.3 <i>Decreto nº 6.606, de 21/10/2008</i>	78

4.2.4 Decreto nº 7.768, de 27/06/2012	78
4.2.5 Resumo das Alterações no Modelo Tributário do Biodiesel	79
4.2.6 Crédito Presumido versus Modelo Tributário do Biodiesel	80
4.3 Conclusões sobre o SCS e o Modelo Tributário	85
5 PESQUISA SEMIESTRUTURADA SOBRE INCLUSÃO SOCIAL NO PNPB	90
5.1 Caracterização da Pesquisa e Perfil dos Respondentes	90
5.1.1 Características da Pesquisa	90
5.1.2 Perfil dos Respondentes	92
5.2 Resultados da Pesquisa Semiestruturada	93
5.2.1 Efeitos das Alterações nas Regras do SCS	94
5.2.2 Fracasso da Mamona no Âmbito do PNPB	96
5.2.3 PNPB no Nordeste vis-à-vis no Sul	98
5.2.4 Visão Geral do PNPB	99
5.2.5 Destaques dos Comentários dos Respondentes	101
5.2.6 Conclusões da Pesquisa Semiestruturada	106
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	108
6.1 Conclusões	108
6.2 Recomendações Finais	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO USADO NA PESQUISA SEMIESTRUTURADA	128
APÊNDICE B - RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO	134
APÊNDICE C - COMENTÁRIOS APRESENTADOS PELOS RESPONDENTES ...	135
Bloco I - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	135
Bloco II - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	136
Bloco III - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	138
Bloco IV - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	139
Bloco V - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	141
Bloco VI - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes	142
Comentários Complementares dos Respondentes	144

1 INTRODUÇÃO

Uma forma construtiva de avaliar políticas públicas é fazer uma análise crítica de seus objetivos e resultados frente aos seus instrumentos. Sob esse referencial, esta Dissertação discute o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), no período 2008/2013, sob o ângulo dos instrumentos definidos pelo governo federal – e das alterações neles introduzidas – para alcançar os objetivos prioritários de promover a inclusão social da agricultura familiar do Nordeste na cadeia produtiva do biodiesel e, com isso, atenuar disparidades regionais.

1.1 Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)

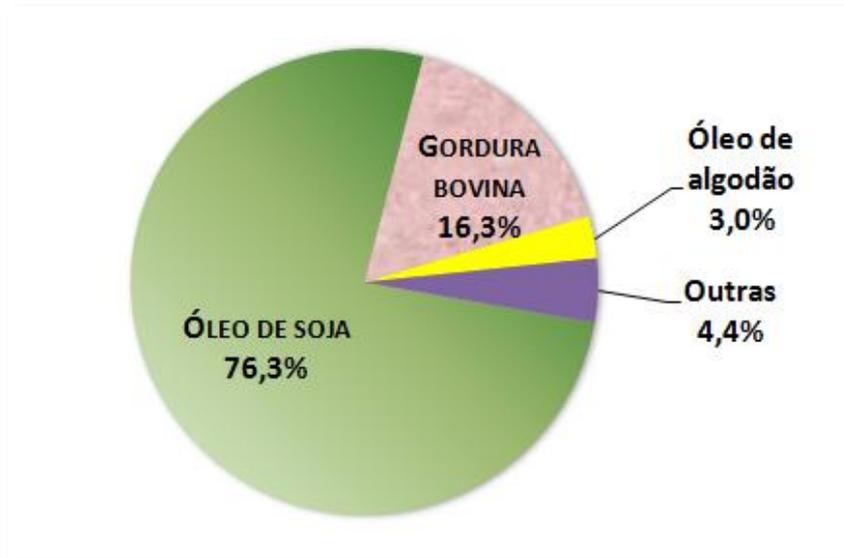
O biodiesel é um combustível biodegradável oriundo de fontes renováveis de biomassa que pode substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil, sobretudo o óleo diesel de petróleo, em motores automotivos de ciclo diesel (de caminhões, tratores, camionetas, automóveis etc.) ou estacionários (de geradores de eletricidade, calor etc.). A mistura de 1% de biodiesel com 99% de diesel fóssil, em volume, é denominada B1 e assim sucessivamente até B100 (biodiesel puro).

Embora possa ser obtido por diferentes rotas tecnológicas, a exemplo do craqueamento e da esterificação, o processo mais usado é a transesterificação. Trata-se da reação química entre uma biomassa de origem vegetal ou animal e um álcool (etanol ou metanol) estimulada por um catalisador (a soda cáustica – hidróxido de sódio – é a mais usada). Desse processo resultam o biodiesel e, como coproduto, a glicerina (matéria-prima para diversos usos, incluindo cosméticos e produtos farmacêuticos), além do álcool que pode ser recuperado.

No Brasil há várias matérias-primas passíveis de serem transformadas em biodiesel, destacando-se os óleos de soja, mamona, algodão, canola, palma (dendê), girassol, amendoim, babaçu, nabo forrageiro, pinhão manso e de macaúba, dentre outros, além das gorduras de origem animal (bovina, suína e de frango) e os óleos e gorduras residuais.

Apesar dessa diversidade de alternativas, as fontes predominantes de biodiesel no Brasil, na média do período 2008/2013, foram o óleo de soja (76,3%) e a gordura bovina (16,3%), complementadas pelo óleo de algodão (3%) e por outras matérias-primas (4,4%), conforme Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Brasil: Matérias-Primas usadas para o Biodiesel - Média 2008/2013



Fonte dos dados originais: MME: Boletim mensal dos combustíveis renováveis, Edição nº 77, de junho de 2014, p.20 - Disponível em <<http://www.mme.gov.br/spg/menu/publicacoes.html>>, Acesso em 25jul2014. Elaboração da autora.

Ao estabelecer o marco legal e o regulatório para introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, o PNPB associou objetivos sociais e regionais a esse programa energético, além de seus desdobramentos também favoráveis em termos econômicos, ambientais e estratégicos, neste caso contribuindo para fortalecer a segurança energética brasileira.

A Medida Provisória nº 214, de 13/09/2004, introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira e atribuiu à Agência Nacional de Petróleo (ANP) competência para regular e autorizar a produção, estocagem, distribuição e revenda de biodiesel, bem como para fiscalizar essas atividades. A Medida Provisória nº 227, de 06/12/2004, estabeleceu a exigência de o produtor de biodiesel obter autorização da ANP e registro especial na Secretaria da Receita Federal (atual Receita Federal do Brasil) do Ministério da Fazenda para exercer essa atividade.

Esse mesmo ato legal estabeleceu coeficientes diferenciados de redução tributária federal na comercialização de biodiesel em função da espécie de matéria-prima usada em sua fabricação, de seu produtor-vendedor (agricultor familiar) e da região de produção, do que teve origem o modelo tributário aplicável ao biodiesel. Além disso, estabeleceu atribuição à ANP para fixar o percentual de mistura do biodiesel ao diesel de petróleo, observadas as diretrizes do Conselho Nacional de

Política Energética (CNPE). Com base nessas duas Medidas Provisórias, o PNPB foi lançado em 6 de dezembro de 2004. A decisão inicial do governo foi no sentido de autorizar a mistura de biodiesel ao diesel mineral. Para tanto, a ANP já havia publicado a especificação do biodiesel e autorizado a mistura facultativa de 2% (B2) pela Resolução ANP nº 42, de 24/11/2004.

A Medida Provisória nº 214/2004 foi convertida na Lei nº 11.097, de 13/01/2005. Essa lei transformou a Agência Nacional do Petróleo em Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – mantendo a sigla original ANP –, mas estabeleceu a mistura obrigatória B2 para janeiro de 2008 e B5 a partir de janeiro de 2013, facultando a antecipação dessas metas pelo Poder Executivo.

Diante disso, o governo federal optou por promover, entre 2006 e 2007, uma fase experimental do PNPB objetivando proporcionar uma curva de aprendizado em toda cadeia produtiva até a entrada em vigor, em janeiro de 2008, da mistura obrigatória de 2% de biodiesel ao diesel de petróleo em todo território nacional. Em julho de 2008 essa proporção passou para 3%; em julho de 2009 foi ampliada para 4%. Em janeiro de 2010, a mistura obrigatória passou para 5%, antecipando em três anos o limite superior estabelecido em lei para 2013.

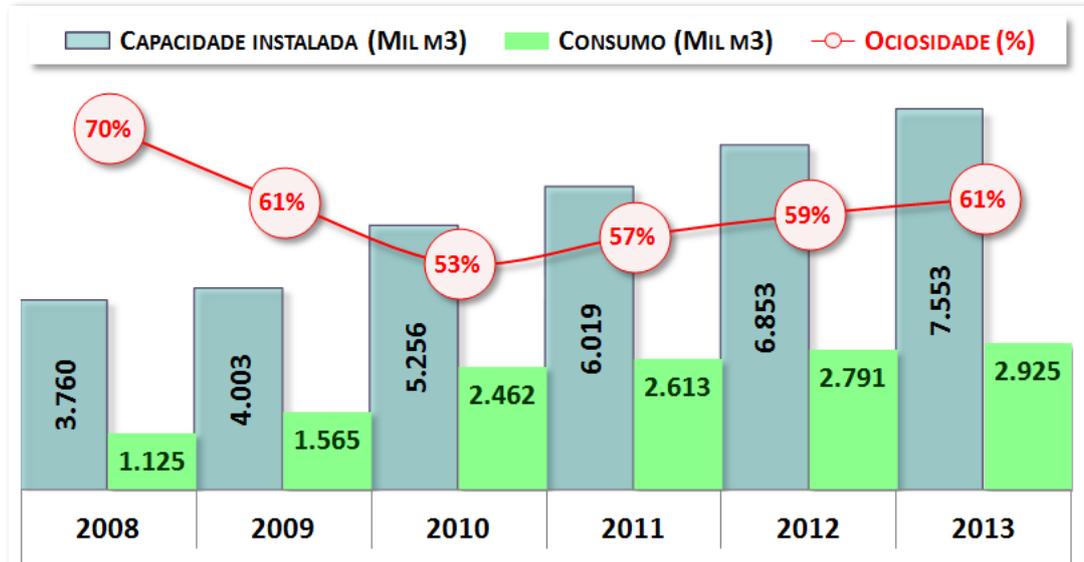
O mercado cativo representado pela obrigatoriedade legal da mistura gerou expectativas otimistas no setor produtivo, estimulando investimentos em usinas de biodiesel em ritmo acelerado. Isso levou a capacidade instalada a suplantar a capacidade de absorção do mercado interno. O Gráfico 2 a seguir mostra a evolução da capacidade instalada e do consumo interno¹ de biodiesel (ambos em mil m³), bem como a ociosidade da indústria.

A ociosidade é o percentual correspondente à diferença entre a capacidade instalada de produção e o consumo interno em relação à capacidade instalada. Observa-se que a ociosidade atingiu seu nível máximo no início da mistura obrigatória (2008). Em seguida passou a declinar com a antecipação das metas em 2009 e 2010 determinadas pelo governo federal. Tendo atingido o limite superior de

¹Como as indústrias produzem o volume de biodiesel vendido nos leilões públicos da ANP para atendimento da mistura obrigatória e não há exportações nem importações relevantes desse biocombustível, o consumo interno é praticamente idêntico à produção, diferindo apenas marginalmente devido aos estoques de passagem de um ano para outro.

5% estabelecido em lei, a mistura compulsória foi mantida nesse nível no período 2010/2012, durante o qual a ociosidade voltou a crescer.

Gráfico 2 - Brasil: Capacidade Produtiva, Consumo e Ociosidade da Indústria de Biodiesel



Fonte dos dados originais: MME/ANP - Elaboração da autora.

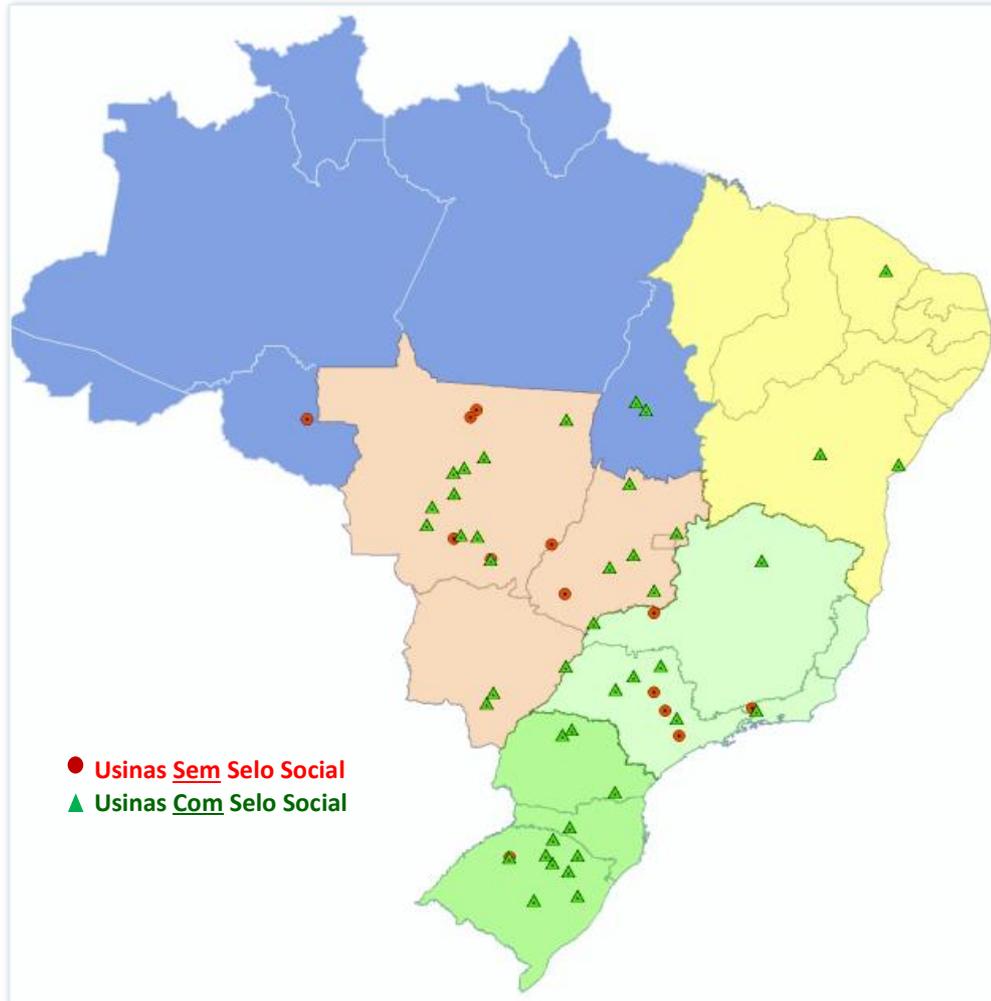
A capacidade ociosa motivou os fabricantes de biodiesel a pleitearem a progressão do teor de mistura junto ao governo federal para níveis de no mínimo 10% (B10). Essa reivindicação foi parcialmente atendida com a edição da Medida Provisória nº 647, de 28/05/2014, ampliando para 6% (B6) a mistura compulsória a partir de julho de 2014 e para B7 de novembro de 2014 em diante. Essa Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.033, de 24/09/2014.

1.1.1 Perfil da Indústria Brasileira de Biodiesel em 2013

A Figura 1, a seguir, mostra o panorama regional da indústria de biodiesel no Brasil em 31/12/2013, identificando a localização e o *status* da usina: com ou sem selo “Combustível Social” (SCS). O Quadro 1 detalha os dados, abrangendo número de usinas e capacidade produtiva, no final de 2013, por região.

Como se observa no Quadro 1, as usinas detentoras do SCS predominam em número de unidades (77,6%) e, principalmente, em termos de capacidade de produção instalada (91,6%). Esse elevado grau de adesão deve-se à regra de acesso ao mercado cativo de biodiesel que reserva 80% do suprimento da demanda para a mistura obrigatória desse biocombustível ao diesel mineral para as usinas certificadas com o SCS.

Figura 1 - Brasil: Panorama Regional da Indústria de Biodiesel em 31/12/2013



Fonte: Mapa elaborado pelo MME/SPG/DCR.

Quadro 1 - Brasil: Número de Usinas e Capacidade Produtiva de Biodiesel por Região em 31/12/2013

REGIÕES	NÚMERO DE USINAS				CAPACIDADE PRODUTIVA (Mil m ³)			
	Com SCS	Sem SCS	TOTAL	%	Com SCS	Sem SCS	TOTAL	%
CENTRO-OESTE	22	6	28	48,3%	3.200,3	101,9	3.302,2	44,0%
SUL	12	1	13	22,4%	2.446,0	180,0	2.626,0	35,0%
SUDESTE	6	5	11	18,9%	612,9	315,9	928,8	12,4%
NORDESTE	3	--	3	5,2%	455,4	--	455,4	6,1%
NORTE	2	1	3	5,2%	158,8	32,4	191,2	2,5%
TOTAL	45	13	58	100%	6.873,4	630,2	7.503,6	100%

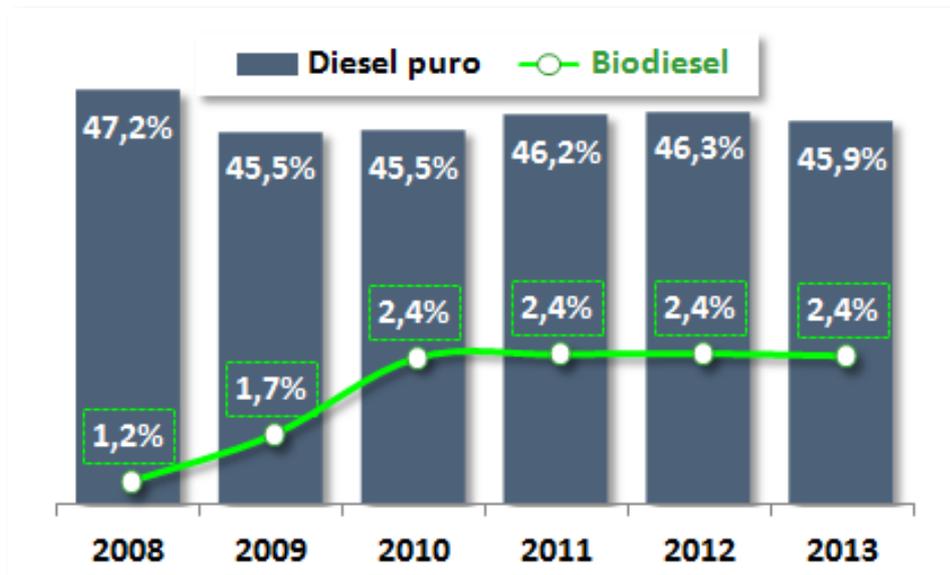
Fonte dos dados: MME/SPG/DCR - Elaboração da autora.

1.1.2 Importância do Biodiesel na Matriz Nacional de Combustíveis

O Gráfico 3, a seguir, apresenta a participação percentual do óleo diesel de petróleo e do biodiesel na matriz brasileira de combustíveis, no período analisado. O cálculo, apoiado em dados da ANP, considera todos os combustíveis comercialmente utilizados no Brasil², transformados em barris equivalentes de petróleo (bep), conforme dados publicados por referida Agência.

Constata-se que o biodiesel vem substituindo o diesel mineral, principal combustível utilizado em veículos de transporte de cargas e passageiros, além de tratores, colheitadeiras e motores estacionários. O Brasil ainda depende de importações de diesel para complementar o mercado interno. Na média do período analisado (2008/2013) -- mistura obrigatória diesel-biodiesel –, o País importou 14,8% do consumo interno. Sem o biodiesel, essa dependência teria sido de 19,2%, quase o dobro da média de igual período anterior (10,3%), quando não se usava tal mistura (2002/2005) e o PNPB ainda estava na fase experimental (2006/2007).

Gráfico 3 - Brasil: Diesel e Biodiesel na Matriz de Combustíveis - 2008/2013



Fonte dos dados originais: MME/ANP - Elaboração da autora.

1.1.3 PNPB: Objetivos Sociais e seus Instrumentos

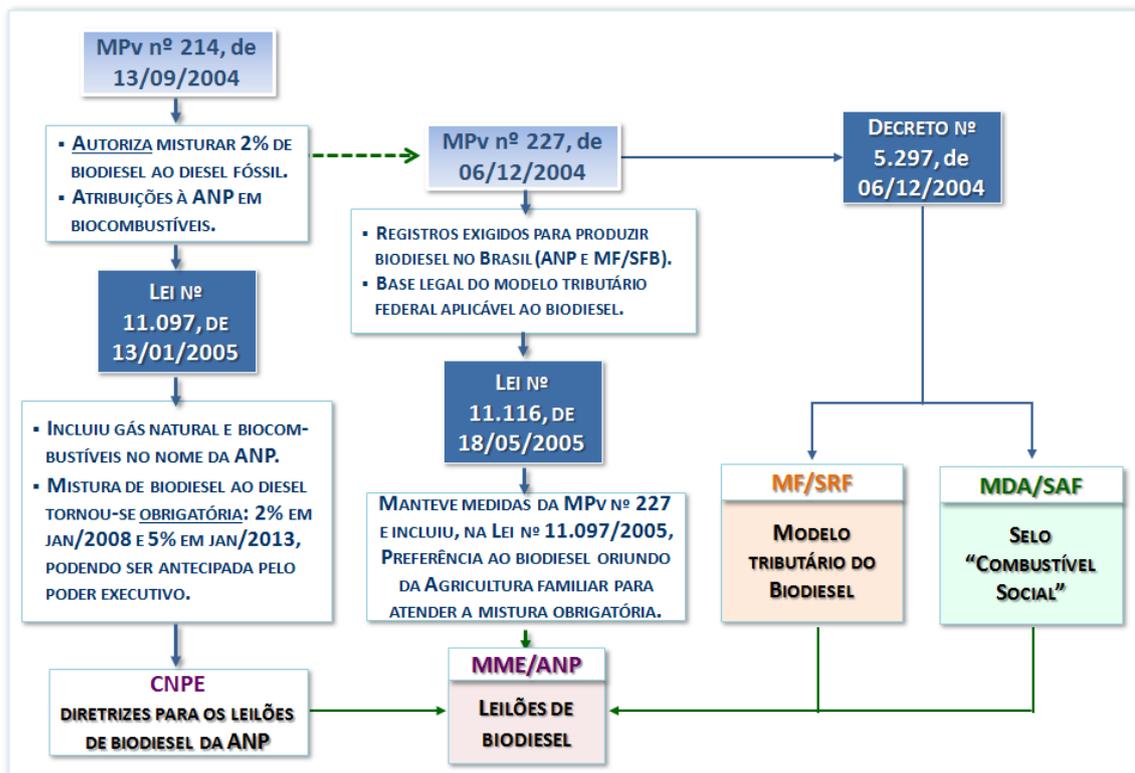
A Figura 2, a seguir, proporciona uma visão geral dos instrumentos previstos no PNPB para atingir o princípio orientador básico estabelecido em seu lançamento:

²Etanol hidratado, gasolina C (misturada ao etanol anidro), gasolina de aviação, gás liquefeito de petróleo (GLP), óleo combustível, óleo diesel e querosene (de aviação e iluminante).

promover a inclusão social de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel e, de modo especial, os atuantes nas regiões carentes (Norte e Nordeste), neste caso também contribuindo para atenuar disparidades regionais.

O primeiro instrumento é o selo “Combustível Social”, criado pelo Decreto nº 5.297/2004. Trata-se de uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a usinas de biodiesel que se comprometem a prestar assistência técnica (própria ou contratada) aos agricultores familiares; a celebrar contratos de aquisição de oleaginosas (com anuência formal de entidades de classe da agricultura familiar) destinadas à produção desse biocombustível, em percentuais mínimos diferenciados regionalmente.

Figura 2 - Base Legal dos Instrumentos de Inclusão Social do PNPB



Fontes: Atos legais mencionados na Figura - Elaboração da autora.

Como analisado no capítulo 4, esses percentuais foram modificados diversas vezes por meio de atos do MDA. Desde o final de 2012, eles se situam em 15% nas regiões Norte e Centro-Oeste, em 30% no Nordeste e no Sudeste e em 40% na região Sul. Esses parâmetros foram estabelecidos nesses níveis pela Portaria nº 60, do MDA, de 06/12/2012, tendo sido mantidos na Portaria nº 81, do MDA, de 26/11/2014, que a alterou em outros dispositivos como se verá adiante.

O segundo instrumento, também criado pelo Decreto nº 5.297/2004, é o modelo tributário federal aplicável ao biodiesel, em cuja comercialização incidem a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Esse modelo prevê alíquotas diferenciadas desses dois tributos. Quando o biodiesel é fabricado a partir de matérias-primas adquiridas da agricultura familiar, a redução é de 68,5%. Se a matéria-prima for mamona ou dendê fornecidos por agricultor familiar das regiões carentes, a redução é de 100%. Esse instrumento também passou por alterações, assunto abordado no capítulo 4.

O terceiro instrumento de inclusão social do PNPB é constituído pelos leilões públicos de biodiesel conduzidos pela ANP para atender a mistura obrigatória desse biocombustível ao diesel mineral. Apoiado na Lei nº 11.097, de 13/01/2005, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio da Resolução CNPE nº 3, de 23/09/2005, antecipou para 1º de janeiro de 2006 a entrada em vigor da mistura obrigatória de 2% (B2) fixado pela Lei nº 11.097/2005.

Como antes mencionado, o período 2006/2007 foi a fase experimental do PNPB. Nessa etapa, o governo federal, por ato do CNPE, limitou a mistura obrigatória ao volume de biodiesel produzido e ofertado por empresas certificadas com o selo “Combustível Social”, estabelecendo que as aquisições de biodiesel para essa adição devem ser feitas pela ANP, mediante leilões públicos dos quais podem participar as empresas devidamente autorizadas e habilitadas pela Agência.

Para a fase obrigatória, iniciada em janeiro de 2008, foi mantido o modelo de comercialização mediante leilões públicos da ANP, mas a Resolução CNPE nº 5, de 03/10/2007, determinou que até 80% do volume de biodiesel destinado à mistura obrigatória deve ser proveniente de usinas de biodiesel detentoras do certificado do selo “Combustível Social” (SCS), diretriz ainda em vigor em 2014.

Portanto, as usinas sem esse certificado limitam-se a disputar uma fatia de 20% do mercado de biodiesel competindo com todas as demais, ou seja, com ou sem essa certificação. Essa sistemática tem por intuito estimular as usinas de biodiesel a aderirem ao SCS e, portanto, a atuarem no processo de inclusão social

da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel – o que de fato vem ocorrendo, como se pode verificar no Quadro 1, anteriormente comentado.

1.2 Formulação do Problema

Como resumido na seção anterior, o modelo tributário aplicável ao biodiesel, o selo “Combustível Social” e a preferência ao biodiesel fabricado com matérias-primas da agricultura familiar para atender a mistura obrigatória de biodiesel ao diesel fóssil são os instrumentos definidos pelo governo federal para transformar o biodiesel em vetor de inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva desse biocombustível e atenuar disparidades regionais, na medida em que incentiva sua produção com oleaginosas passíveis de cultivo nas áreas mais carentes do País.

Nesse contexto, os desdobramentos sociais e regionais desse Programa têm sido objeto de discussão e crítica frequentes. Como se mostra na resenha bibliográfica, as expectativas iniciais, com raras exceções, eram extremamente otimistas quanto ao potencial do PNPB no sentido de promover a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva desse biocombustível e de contribuir para o desenvolvimento das regiões mais carentes do País.

Se a vigência dos instrumentos de inclusão social produtiva desde o início do PNPB indica que esse processo não seria natural, mas dependente de incentivos governamentais, as alterações introduzidas, sobretudo no selo “Combustível Social”, evidenciam que eles não se mostraram capazes de engajar a agricultura familiar na nova cadeia produtiva criada pela introdução do biodiesel na matriz energética nacional, pelo menos nos níveis esperados pelo governo federal.

Diante disso, a Dissertação orienta-se para a análise dos impactos sociais decorrentes dos instrumentos de inclusão social previstos no PNPB e das alterações neles introduzidas, com enfoque no selo “Combustível Social” – objeto de modificações mais significativas desde o início do Programa – e no modelo tributário.

A regra básica dos leilões da ANP (reserva de 80% do mercado cativo de biodiesel às usinas certificadas pelo MDA com o selo “Combustível Social”) não foi alterada durante a trajetória do Programa. Além disso, nessas regras não há tratamento diferenciado para a agricultura familiar do Nordeste. Por essas razões, esse instrumento não será detalhado neste trabalho.

Nessa linha, a Dissertação busca responder quatro questões fundamentais:

- a) Quais as alterações introduzidas nesses instrumentos aplicáveis ou com rebatimentos nos resultados sociais do PNPB na região Nordeste?
- b) É possível identificar impactos nesses resultados depois de as alterações terem sido introduzidas pelo governo federal?
- c) Referidas alterações mostram-se coerentes e consistentes com os objetivos sociais e regionais do Programa? Em caso contrário, como poderiam ou deveriam ter sido implementadas?
- d) Há outros entraves ao alcance dos objetivos sociais do PNPB no Nordeste? Quais são eles?

Para contextualizar essas questões, este trabalho adota dois pressupostos. O primeiro é o de que, para cumprir seu objetivo de inclusão social e de desenvolvimento regional, o PNPB deve incluir agricultores familiares – assim definidos no âmbito do Pronaf, como analisado no capítulo 3 – na cadeia produtiva do biodiesel, sendo essa inclusão medida pelo número desses pequenos produtores do Nordeste que vendem oleaginosas às usinas produtoras desse biocombustível.

O segundo diz respeito aos dois instrumentos (selo “Combustível Social” e modelo tributário) objeto de análise detalhada nesta Dissertação: se eles foram alterados diversas vezes, é de se admitir que não vinham funcionando a contento.

1.3 Objetivos da Dissertação

Esses objetivos podem ser expressos como segue:

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral é analisar os impactos das alterações no selo “Combustível Social” e no modelo tributário do biodiesel na inclusão da agricultura familiar do Nordeste na cadeia produtiva do biodiesel.

1.3.2 Objetivos Específicos

São estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) contextualizar a inclusão social produtiva da agricultura familiar do Nordeste no âmbito do PNPB;
- b) analisar o selo “Combustível Social” e o modelo tributário do biodiesel, bem como as alterações introduzidas nesses instrumentos aplicáveis ou com rebatimentos na agricultura familiar do Nordeste;

- c) avaliar o engajamento da agricultura familiar daquela região no PNPB no período analisado, enfocando-se a evolução observada nas fases subsequentes às alterações introduzidas nas regras e critérios atinentes aos dois instrumentos sob análise; e
- d) discutir e analisar outros possíveis fatores restritivos às aquisições de matérias-primas da agricultura familiar nordestina pelas usinas de biodiesel.

1.4 Justificativa

Nas pesquisas realizadas sobre o tema da Dissertação foram consultados diversos trabalhos mostrando que os objetivos do PNPB de promover a inserção da agricultura familiar, especialmente das regiões mais carentes, na cadeia produtiva do biodiesel, ficaram aquém do esperado.

Entretanto, não se identificou nenhum estudo quanto aos impactos das alterações no selo “Combustível Social” e no modelo tributário no desempenho social desse Programa. Trata-se de uma abordagem importante tendo em vista que, ao lado dos leilões da ANP, esses são os dois instrumentos discricionários definidos pelo governo federal para fazer do PNPB um programa promotor da inclusão social da agricultura familiar e de redução de disparidades regionais, além de uma iniciativa agroenergética.

Diante disso, a relevância científica da Dissertação é a de utilizar o referencial teórico, os dados e os procedimentos metodológicos apresentados no capítulo 2 para cobrir essa lacuna, analisando-se até que ponto e em que medida esses instrumentos e suas alterações contribuíram para promover a incorporação da agricultura familiar do Nordeste como fornecedora de matérias-primas para o biodiesel, nos seis primeiros anos de vigência da mistura obrigatória desse biocombustível ao diesel de petróleo (2008 a 2013).

Adicionalmente, analisam-se a coerência e a consistência desses instrumentos e das alterações neles introduzidas com relação ao objetivo social do PNPB e investigam-se outros possíveis entraves a esse processo de inserção produtiva, a exemplo da incapacidade estrutural da agricultura familiar do Nordeste de responder aos estímulos do Programa.

1.5 Estrutura da Dissertação

Além deste capítulo introdutório, este trabalho contém cinco outros capítulos. O segundo apresenta o referencial teórico, o material de base e os procedimentos metodológicos usados para cumprir os objetivos propostos. Esse capítulo é complementado por uma resenha bibliográfica sobre a dimensão sociorregional do PNPB e os conceitos de agricultura familiar, campesinato e outros conexos.

Partindo do conceito de agricultura familiar institucionalizado no Brasil com a transformação do Pronaf na Lei nº 11.326, de 24/07/2006, e a edição dos demais atos legais e administrativos que lhe deram operacionalidade, o terceiro capítulo emprega dados do Censo Agropecuário de 2006, do IBGE, para uma análise comparativa entre o perfil da agricultura familiar do Nordeste e o das demais regiões do País. No final, são identificados os desafios e dificuldades da inserção social e regional no Nordeste que esse estudo comparativo permite identificar.

O quarto capítulo, central no contexto desta Dissertação, trata da gênese e da evolução do selo “Combustível Social” e do modelo tributário federal aplicável ao biodiesel como instrumentos do PNPB. Nesse contexto, analisam-se as mudanças introduzidas nesses instrumentos *vis-à-vis* os objetivos sociorregionais do Programa, concluindo com uma análise da aderência dessas mudanças ao referencial teórico utilizado e sua consistência com referidos objetivos.

O capítulo 5 apresenta e analisa dados e informações primários empregados para complementar e enriquecer a Dissertação. Trata-se de pesquisa semiestruturada sobre inclusão da agricultura familiar no PNPB, a qual foi realizada junto aos principais atores da cadeia produtiva do biodiesel, abrangendo representantes governamentais, de entidades de classe, da academia, de especialistas em agricultura familiar e da mídia especializada em biodiesel.

O último capítulo apresenta as conclusões do trabalho sobre o impacto social do PNPB na agricultura familiar do Nordeste, no período 2008/2013, apoiadas no conteúdo dos capítulos anteriores. São também indicadas sugestões de estudos complementares sobre o tema e reflexões sobre aperfeiçoamentos da política pública incorporada no PNPB visando alcançar melhor desempenho social, sobretudo junto à agricultura familiar das regiões carentes.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO, MATERIAL, MÉTODO E RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo apresenta o referencial teórico da Dissertação e a base de dados usados, bem como o roteiro metodológico a ser seguido e a resenha bibliográfica utilizada como ponto de partida. Esse conjunto visa dar suporte ao desenvolvimento do trabalho, à análise crítica dos resultados, bem como às conclusões, recomendações e reflexões finais sobre o tema.

2.1 Referencial Teórico

O tema central desta Dissertação consiste numa discussão dos objetivos sociais do PNPB *vis-à-vis* seus instrumentos. O referencial teórico básico para essa análise é a chamada regra (ou modelo) de Tinbergen. Para Jan Tinbergen – laureado com o primeiro Prêmio Nobel de Economia em 1969, dividido com Ragnar Frisch, pelo pioneirismo no *desenvolvimento e aplicação de modelos dinâmicos para a análise de processos econômicos*³ –, a condição necessária, ainda que não suficiente, para alcançar *n* objetivos ou metas de política econômica é o governo dispor de pelo menos *n* instrumentos independentes.

Como registra MENDONÇA (2000), a proposta de Tinbergen foi aperfeiçoada por outros autores. O traço comum dessas contribuições é no sentido de mostrar que o resultado de uma política pública depende de um conjunto de instrumentos coerente e consistente com os objetivos nela estabelecidos e da forma como eles são manejados e coordenados pelo governo. Trata-se, portanto, de um referencial básico para o tema desta Dissertação.

Prosseguindo-se nessa linha, constata-se que aos instrumentos do PNPB direcionados à inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel estão associados benefícios e custos para as empresas fabricantes desse biocombustível. Os custos dizem respeito à prestação de assistência técnica à agricultura familiar, a qual deve ser operacionalizada segundo os parâmetros e critérios estabelecidos pelo MDA nas regras atinentes ao selo “Combustível Social” (SCS), instrumento que passou por mudanças ao longo do tempo.

Do lado dos benefícios, o PNPB prevê dois instrumentos: o modelo tributário aplicável à comercialização de biodiesel (também modificado no período) e a

³Conforme *website* oficial da *Nobel Foundation*, <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1969/>. Acesso em 28jul2014.

reserva de 80% do mercado de biodiesel às usinas detentoras do SCS. Disso se pode deduzir que o PNPB foi concebido de forma que os benefícios auferidos pelas usinas de biodiesel com os incentivos tributários e a reserva de mercado suplantem os custos incorridos com o atendimento das exigências do SCS.

Tem-se, portanto, um referencial teórico típico de análise de projetos, entendendo-se como tal a produção de biodiesel sob as regras do SCS com aquisições da agricultura familiar do Nordeste ou das demais regiões. Assim sendo, mantidos os níveis de risco, as usinas tendem a comprar matérias-primas da agricultura familiar para atendimento das exigências do SCS na região em que a relação benefício/custo (B/C) lhes for mais favorável.

É importante ressaltar que os dois referenciais citados devem ser usados de forma complementar. Se há instrumentos consistentes com os objetivos do PNPB, a condição necessária para aderência à regra de Tinbergen é atendida. Se as alterações introduzidas entre 2008 e 2013 no SCS e no modelo tributário tendem a melhorar a relação B/C associada às compras no Nordeste, essa aderência é reforçada e assim sucessivamente.

Nessa análise, admitem-se constantes os demais itens de benefícios e custos não influenciados por referidas alterações, incluindo-se os benefícios relativos à reserva de 80% do mercado prevista na sistemática dos leilões públicos da ANP – inclusive porque, como antes registrado, é uma regra que, em sua essência, não sofreu alteração desde o lançamento do PNPB.

Como não se dispõe de dados para quantificar B/C, não é possível dizer se a condição suficiente para aderência à regra de Tinbergen foi atendida. Entretanto, é possível analisar se as alterações nesses dois instrumentos contribuíram ou não para torná-la mais favorável ao Nordeste, ou seja, para incentivar ou não as usinas de biodiesel a ampliar aquisições de matérias-primas da agricultura familiar naquela região, contribuindo para sua inserção na cadeia produtiva do biodiesel e atenuando disparidades regionais, objetivos prioritários do PNPB.

Essa análise será complementada com dois outros referenciais teóricos associados. O primeiro refere-se à Teoria do Principal-Agente. Conforme Slagen *et al.* (2008), essa teoria se aplica a situações em que alguém ou uma instituição, o

Principal, contrata um Agente ou um grupo deles para realizar certa tarefa de seu interesse, mediante pagamento ou recompensa.

No caso do PNPB, o governo federal, por meio do MDA, representa o Principal, tendo as usinas de biodiesel como agentes, em cujos objetivos o lucro – e não a inclusão social – tem predominância. Estas, por sua vez, fazem o papel de Principal no relacionamento com os agricultores familiares, os quais são seus Agentes exclusivos como fornecedores de matérias-primas computáveis para atender as exigências do SCS, única forma de essas empresas adquirirem o direito de participar da disputa da fatia amplamente majoritária (80%) do mercado cativo desse biocombustível.

O segundo referencial é a Teoria dos Custos de Transação. Como mostra Gibbons (2010), essa Teoria tem suas raízes no trabalho pioneiro de Ronald Coase, em seu artigo de 1937 (*The nature of the firm*), tendo sido enriquecida e aprofundada por Oliver Williamson, a partir dos anos de 1970.

No aspecto dessa Teoria mais aplicável ao tema desta Dissertação, cabe ressaltar que, nas decisões sobre aquisição de fatores de produção, os empresários buscam minimizar os custos de transação associados aos contratos formais e/ou informais que precisam realizar para ter acesso a esses fatores produtivos e desenvolver a atividade-fim – em nosso caso, de produzir e comercializar biodiesel no mercado cativo criado pelo PNPB e operacionalizado pelos leilões da ANP.

Williamson não se refere aos custos desses fatores produtivos, mas aos de negociá-los. Disso se pode inferir que as usinas de biodiesel, ao terem de firmar contratos com grande número de agricultores familiares (com anuência formal de suas representações de classe), dos quais adquirem matérias-primas e aos quais prestam assistência técnica para atender as exigências do SCS, incorrem em custos de transação certamente maiores do que se concentrassem essas compras em grandes atacadistas no mercado.

Dispõe-se, portanto, de referenciais teóricos que se complementam no sentido de possibilitar uma análise da consistência e da coerência dos instrumentos previstos no PNPB para cumprir seus objetivos prioritários de promover a inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel e de atenuar disparidades regionais.

2.2 Material e Procedimentos Metodológicos

Cabe registrar inicialmente que a prioridade governamental conferida à agricultura familiar e às regiões carentes, onde se inclui o Nordeste, deveu-se, de um lado, à dimensão social desses objetivos e, de outro, ao fato de aquela região possuir áreas aptas ao cultivo da mamona e de abrigar o maior contingente de agricultores familiares no contexto nacional – 50,1% do total nacional, conforme Tabela 3 (capítulo 3).

Implícita nessa diretriz estava a expectativa otimista quanto ao potencial do biodiesel de mamona como gerador de emprego e renda para pequenos produtores rurais e, principalmente, para os atuantes numa região onde a pobreza rural é historicamente crítica comparativamente às demais. Por essa razão, a Dissertação confere enfoque especial à mamona no Nordeste, região responsável por cerca de 97% da produção nacional, segundo dados da Conab para a safra 2013/2014, apresentados na Tabela 1. Os principais Estados produtores são a Bahia e o Ceará, responsáveis, respectivamente, por 87,5% e 11,5% da produção regional.

A Tabela 1, a seguir, constitui um primeiro referencial para esta Dissertação. Tendo sido lançado em 2004 e iniciado a fase de mistura obrigatória em 2008, não se identifica influência do PNPB sobre a produção de mamona. A baixa produtividade obtida nas safras 2011/2012 e 2012/2013 foram decorrentes de condições climáticas adversas – tendo afetado os resultados do PNPB no Nordeste.

Tabela 1 - Mamona: Área, Produção e Rendimento - Brasil e Nordeste - 2005/2014

Brasil e Nordeste	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
	Área - Em mil hectares (ha)								
Brasil (BR)	147,9	155,6	162,7	157,5	157,7	219,3	128,2	87,4	101,3
Nordeste (NE)	142,2	151,2	155,9	148,0	146,8	209,4	123,9	84,4	98,6
NE/BR (%)	96,1%	97,2%	95,8%	94,0%	93,1%	95,5%	96,6%	96,6%	97,3%
Produção - Em mil toneladas									
Brasil (BR)	103,9	93,7	123,3	92,5	100,6	141,3	24,9	15,8	44,7
Nordeste (NE)	95,7	86,9	113,4	80,5	88,3	129,9	21,4	13,8	43,3
NE/BR (%)	92,1%	92,7%	92,0%	87,0%	87,8%	91,9%	85,9%	87,3%	96,9%
Rendimento (Produtividade) - Em kg/ha									
Brasil (BR)	702,5	602,2	757,8	587,3	637,9	644,3	194,2	180,8	441,3
Nordeste (NE)	673,0	574,7	727,4	543,9	601,5	620,3	172,7	163,5	439,1
NE/BR (%)	95,8%	95,4%	96,0%	92,6%	94,3%	96,3%	88,9%	90,4%	99,5%

Fonte dos dados originais: CONAB/Séries históricas - Safra 2013/2014 (novembro/2014 - Elaboração da autora - Disponível no *link* abaixo (Acesso em 06dez2014)

<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina_objcmsconteudos=3#A_objcmsconteudos>

Outro referencial importante diz respeito à evolução da capacidade instalada de produção de biodiesel, apresentado a seguir, na Tabela 2, abrangendo capacidade nominal, número de plantas industriais e capacidade média, tanto das usinas certificadas com o selo “Combustível Social” (SCS) quanto das não certificadas. Conforme se verifica, as taxas anuais de crescimento foram expressivas no período analisado, em todos os indicadores, exceto um.

A exceção foi o decréscimo do número de usinas sem SCS, mesmo tendo havido expressivo aumento do número de plantas industriais instaladas. Isso mostra a adesão das empresas a esse certificado, em face de sua importância para acessar o mercado cativo de biodiesel. Em 2013, 45 das 58 usinas (77,6%) tinham o SCS, respondendo por 6.873 m³ (91,6%) da capacidade total instalada de 7.504 m³. Nota-se também o crescimento do tamanho das empresas, sobretudo das sem o SCS.

Tabela 2 - Brasil: Perfil e Evolução da Indústria de Biodiesel - 2008/2013

Ano	Capacidade Nominal Instalada (Mil m ³ /ano)			Número de Usinas			Capacidade Média Instalada (Mil m ³ /ano)		
	Com SCS	Sem SCS	Total	Com SCS	Sem SCS	Total	Com SCS	Sem SCS	Total
2008	3.347	260	3.607	31	20	51	108,0	13,0	70,7
2009	3.582	298	3.880	28	14	42	127,9	21,3	92,4
2010	4.560	695	5.255	32	23	55	142,5	30,2	95,5
2011	4.519	1.499	6.018	35	21	56	129,1	71,4	107,5
2012	6.010	843	6.853	40	17	57	150,3	49,6	120,2
2013	6.873	631	7.504	45	13	58	152,7	48,5	129,4
Taxa anual de Crescimento	15,5%	19,4%	15,8%	7,7%	-8,3%	2,6%	7,2%	30,1%	12,8%

Fonte: MME/SPG - Boletim Mensal dos Combustíveis Renováveis (vários números). Disponível em <<http://www.mme.gov.br/spg/menu/publicacoes.html>> - Acesso em 25abr2014 - Elaboração da autora.

Outro ponto a destacar é o de que a evolução observada no Nordeste dissociou-se desse quadro geral. Nos dois primeiros anos da mistura obrigatória, quando havia expectativas otimistas quanto ao potencial do Nordeste para a produção de biodiesel, várias empresas instalaram-se na região. A Brasil Ecodiesel foi a pioneira, com plantas na Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí. A Petrobras Biocombustível também inaugurou uma fábrica na Bahia e outra no Ceará. Além desses dois grupos, também atuava a Comanche, na Bahia.

Ao todo eram sete usinas, com capacidade produtiva de 802,2 mil m³/ano. Nos anos seguintes, a Comanche e a Brasil Ecodiesel encerraram atividades na região. Das plantas da Brasil Ecodiesel, apenas permaneceu em operação a de Iraquara (BA), mas sob controle de outros grupos empresariais (Vanguarda e

Oleoplan). No final de 2013, as três usinas em operação no Nordeste tinham, juntas, capacidade nominal instalada de 455,4 mil m³ de biodiesel por ano (Quadro 1).

Com base nesse quadro geral, buscou-se atingir os objetivos da Dissertação com outros dados secundários e indicadores de base. Inicialmente, procedeu-se a um levantamento junto ao MDA para analisar a evolução do número de agricultores familiares incluídos no PNPB e das aquisições de matérias-primas da agricultura familiar do Nordeste e da região Sul para cumprir as exigências mínimas estabelecidas pelo selo "Combustível Social".

Em seguida, foram identificadas, nos atos legais pertinentes, as alterações introduzidas nas regras do selo "Combustível Social" e no modelo tributário, com o propósito de analisá-las e de identificar seus possíveis efeitos no estímulo às compras, pelas usinas de biodiesel, de mamona e de outras oleaginosas cultivadas pela agricultura familiar do Nordeste.

Outro conjunto de dados básicos para o desenvolvimento do trabalho consistiu no levantamento, em publicações do IBGE sobre a agricultura familiar brasileira, no Censo Agropecuário 2006, das características desse segmento produtivo no Nordeste, comparativamente às demais regiões do País, visando identificar as principais diferenças que se pode estabelecer entre ambas.

Por fim, a Dissertação apoiou-se no processamento e análise de informações primárias e de pontos de vista levantados por meio de pesquisa semiestruturada feita com gestores governamentais atuantes no PNPB, representantes de entidades de classe da cadeia produtiva do biodiesel, da academia e do portal especializado biodieselBR e também com especialistas e estudiosos na área de agricultura familiar.

Com esse roteiro metodológico buscou-se contextualizar a inclusão da agricultura familiar nordestina no PNPB como base para se proceder a uma análise crítica da coerência e da consistência das alterações introduzidas nos dois instrumentos analisados, complementando-a com referida pesquisa semiestruturada, visando fundamentar e enriquecer as conclusões e recomendações apresentadas na Dissertação e proporcionar uma reflexão mais abrangente sobre o impacto social desse Programa na região Nordeste, no período 2008/2013, bem como a respeito dos entraves que esse processo de inclusão social vem enfrentando.

2.3. Resenha Bibliográfica

Na primeira seção é apresentada uma revisão de trabalhos sobre a dimensão social e regional do PNPB, tema central desta Dissertação. Como os agricultores familiares constituem o público-alvo desse Programa, a seção seguinte seleciona, de alguns trabalhos consultados, aspectos relacionados à agricultura familiar, ao campesinato e a outros conceitos conexos.

2.3.1 Dimensão Sociorregional do PNPB

Para se dispor de uma visão resumida e, tanto quanto possível, abrangente a esse respeito, é interessante partir do Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído por Decreto Presidencial de 02/07/2003, *encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – biodiesel – como fonte alternativa de energia*, concluído em dezembro de 2003, que fundamentou o lançamento do PNPB em dezembro de 2004.

Dentre as recomendações registradas nesse Relatório, cabe destacar, para os propósitos desta Dissertação, as de número 1, 2 e 6, a seguir reproduzidas na íntegra (grifamos):

1. *Incorporar imediatamente o biodiesel à agenda oficial do Governo, de modo a sinalizar a opção política e socioeconômica do País com relação à matéria e estimular a produção e o uso dessa fonte de energia renovável, em consonância com as pesquisas e experiências no Brasil e em outros países, com o biodiesel, levando-se em conta suas reais potencialidades para o equacionamento de importantes questões nacionais.*
2. *Adotar a inclusão social e o desenvolvimento regional, especialmente via geração de emprego e renda, como princípios orientadores básicos das ações do Governo direcionadas ao biodiesel, o que implica dizer que sua produção e consumo devem ser promovidos de forma descentralizada e não excludente em termos de rotas tecnológicas, matérias-primas utilizadas, categorias de produtores, portes de indústria ou regiões. O Norte e o Nordeste devem receber tratamento diferenciado por serem regiões mais carentes e com amplas possibilidades de inserção no mercado de biodiesel.*
6. *Inserir, de forma sustentável, a agricultura familiar nas cadeias produtivas do biodiesel como vetor para seu fortalecimento, apoiando-a com financiamentos, assistência técnica e organização produtiva, visando a oferta de matérias-primas de qualidade e em escala econômica, assim como a participação dos agricultores familiares e suas associações como partícipes de empreendimentos industriais, de modo a ampliar os benefícios socioeconômicos auferidos.*

O item 5.1 do Relatório menciona estudos conjuntos dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Integração Nacional e das Cidades

indicando a possibilidade de criar 45 mil empregos a cada 1% de participação da agricultura familiar no mercado de biodiesel, utilizando-se um percentual de mistura de 5% desse biocombustível ao diesel de origem fóssil. Admitindo-se a participação de apenas 6% da agricultura familiar nesse mercado (com a mistura B5), seria possível gerar 270 mil empregos no campo.

Embora o documento ressalte tratar-se de estimativas preliminares, não resta dúvida de que, ao instituir o PNPB, o governo federal nutria expectativa otimista quanto à capacidade de o biodiesel alavancar a participação da agricultura familiar em sua cadeia produtiva. No item 4.1 *Potencialidades*, também se constata otimismo quanto ao uso da palma de óleo (dendê), na região Norte, e da mamona e de outras matérias-primas para promover o desenvolvimento do Semiárido nordestino, fazendo do biodiesel um instrumento de redução de desigualdades regionais:

Sob os pontos de vista social e regional, a produção de biodiesel promove a inclusão social pela geração de emprego e renda, tendo em vista que, embora com rendimentos variáveis, o biodiesel pode ser obtido a partir de diversas matérias-primas de origem vegetal e animal, disponíveis ou passíveis de produção nas diferentes regiões do Brasil.

Seguindo essa linha, HOLANDA (2004) cita números desse Relatório e também destaca as amplas possibilidades de geração de emprego e de redução de desníveis regionais com a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, além de seus benefícios ambientais.

RODRIGUES (2006), coordenador do GTI que deu origem ao PNPB e da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel, colegiado onde são discutidas e propostas medidas relacionadas ao Programa, destaca que a produção de biodiesel com matérias-primas cultivadas por agricultores familiares recebeu tratamento preferencial no modelo tributário aplicável a esse biocombustível, mencionando a redução de 68% dos tributos federais e o fato de a tributação total do biodiesel ter como limite superior a do diesel mineral. Apresenta também um gráfico com a distribuição regional do volume de biodiesel arrematado nos leilões promovidos pela ANP, com a participação de 38% do Nordeste, superando as marcas das demais regiões: Sul (19%), Sudeste (18%), Centro-Oeste (14%) e Norte (12%).

Diante desses números, o autor sublinha que o objetivo de reduzir disparidades regionais vinha sendo cumprido pelo PNPB. Esses dados referem-se aos quatro primeiros leilões realizados pela ANP entre novembro de 2005 e julho de 2006 para atender a adição de 840 milhões de litros de biodiesel ao diesel fóssil

comercializado entre janeiro de 2006 e dezembro de 2007, quando a mistura ainda não era legalmente obrigatória e o Programa cumpria uma fase experimental. Nessa época, a indústria de biodiesel concentrava-se no Nordeste, onde atuava a empresa Brasil Ecodiesel, pioneira na fase inicial do PNPB e que hoje não mais opera no setor, tendo suas plantas sido desativadas ou transferidas para outras empresas.

DÁLIA (2006) indica que a produção de biodiesel no Nordeste do Brasil reveste-se de esperança de vida melhor para incontáveis agricultores do semiárido nordestino, onde o homem não se fixa no campo por falta de oportunidades de trabalho e renda. Nesse sentido, a produção do biodiesel necessário à mistura ao diesel fóssil poderia gerar a inclusão de 400 mil famílias de agricultores. Isso também contribuiria para reduzir a migração rural-urbana para as grandes cidades, possibilitando conciliar a produção de um biocombustível de valor econômico e ambiental com a inclusão social no País.

Apoiados nesses mesmos resultados dos leilões da ANP, CAMPOS e CARMÉLIO (2006) – responsáveis pela operacionalização do selo Combustível Social no MDA – mencionam a inclusão de 40 mil agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, a maioria no Nordeste, abrangendo mais de 300 municípios. Até o final de 2007, o trabalho indicava a inclusão de pelo menos 205 mil agricultores familiares, em uma área de 600 mil hectares, com vendas de matérias-primas da ordem de R\$ 350 milhões, contribuindo para dinamizar a economia em pequenos e médios municípios envolvidos com a produção agrícola para o biodiesel.

PERES e BELTRÃO (2006), pesquisadores da Embrapa, ao abordarem a situação atual e potencial das oleaginosas para o biodiesel enfatizam, dentre aquelas com tecnologia agrônômica já dominada pela pesquisa, a palma de óleo (dendê) e a mamona para as regiões carentes do Brasil. Nesse mesmo grupo são também citados amendoim, soja, canola, girassol e algodão, passíveis de cultivo principalmente na região Centro-Sul. O dendê é apontado como cultura de grande produtividade, podendo ser cultivado na região Norte e em áreas quentes e úmidas do Nordeste. Seu rendimento, entre 4 e 6 toneladas de óleo por hectare, é considerado imbatível frente às demais oleaginosas. Além disso, ao ser cultivado em áreas degradadas por agricultores familiares, traria resultados favoráveis de natureza econômica (geração de renda), social (criação de empregos produtivos) e ambiental (recuperação dessas áreas). O uso do óleo de dendê para geração de

eletricidade em comunidades isoladas completaria o arco de benefícios decorrentes do uso energético dessa oleaginosa na região Norte.

Esses autores dedicam atenção especial à mamona, no Nordeste e no Semiárido, onde estão disponíveis 4,5 milhões de hectares aptos ao seu cultivo, com produtividade da ordem de 560 kg de óleo por hectare. Os autores destacam a mamona como *cultura de grande apelo social, pois além de produzir o óleo, ela pode ser consorciada com outras culturas, como feijão, amendoim, caupi ou o milho, sendo considerada como um cash crop que permite a geração de um produto comercializável, com mercado líquido, favorecendo o acesso do produtor a insumos agrícolas e bens de consumo familiar*. Assim, o uso da mamona para o biodiesel, cultivada por agricultores familiares naquelas regiões, também contribuiria para ampliar a produção de alimentos.

PARENTE (2006), considerado autoridade de projeção internacional na área de biodiesel e detentor da primeira patente mundial de fabricação desse biocombustível no Brasil em 1980, foi outro a ressaltar a importância da mamona para o biodiesel e para o cumprimento de objetivos econômicos e sociais do PNPB no Nordeste. Dentre os aspectos mencionados ele destaca a adaptação da mamona às condições do semiárido nordestino, a possibilidade de seu cultivo pela agricultura familiar, os impactos ambientais favoráveis derivados da absorção de gás carbônico da atmosfera pelo cultivo da mamona e o aproveitamento da torta como adubo orgânico de excelente qualidade, sobretudo para aplicação na fruticultura explorada em perímetros irrigados do Nordeste e do Semiárido.

ABRAMOVAY e MAGALHÃES (2007) mostram que, ao estruturar o PNPB, o governo promoveu a formação do que chama de “laços fracos” entre atores sociais com interesses opostos na arena social: indústrias e sindicatos. De um lado, isso foi possível porque o Programa elegeu a inserção da agricultura familiar e das regiões menos desenvolvidas na cadeia produtiva do biodiesel, abrindo espaço para ampliar o poder das organizações sindicais no processo de representação desses segmentos e de negociação coletiva da venda de matérias-primas às usinas de biodiesel. De outro lado, as indústrias apostaram numa visão de responsabilidade social e na possibilidade de substituir a costumeira contestação ao agronegócio pela incorporação de agricultores familiares em sua rede de fornecedores.

MELLO, PAULILLO e VIAN (2007) destacam os benefícios sociais decorrentes do cultivo de matérias-primas para o biodiesel em termos de criação de empregos na agricultura familiar das regiões mais pobres, permitindo caracterizar o biodiesel como um combustível social. Cita a inclusão na cadeia produtiva desse biocombustível de 20 mil unidades familiares das regiões Norte e Nordeste em 2005 e a previsão de 100 mil famílias até o final de 2006 e de 200 mil em 2007. Esse trabalho já levantava alguns desafios do biodiesel no Brasil, como a competitividade frente ao diesel de petróleo; a concentração na soja, com cadeia produtiva já estruturada; a questão logística, bem como a necessidade de investimentos em PD&I na agricultura e na indústria.

Propõem ainda que o biodiesel produzido com matérias-primas oriundas da agricultura familiar das regiões mais carentes deveria ser destinado ao consumo local devido ao volume reduzido de produção e à precariedade da infraestrutura de transporte e refino. Acrescenta a necessidade de linhas específicas de crédito para atender as necessidades dos pequenos produtores rurais e das cooperativas de agricultores familiares das regiões Norte e Nordeste, aspectos que não identificava no PNPB naquela altura (2007) e que poderia redundar em perda de sua eficácia por ignorar as peculiaridades regionais.

Ao fazer estimativas para a região Nordeste, no período janeiro/2006 a agosto/2007, GARCIA (2007) conclui que o PNPB não estava conseguindo promover a inserção da agricultura familiar nordestina ao agronegócio brasileiro. Para essa conclusão, ele comparou a estimativa de empregos gerados (entre 217 e 1.600 postos de trabalho) nesse período no cultivo da mamona com o número de estabelecimentos familiares nordestinos (2,1 milhões no Censo Agrícola 1995/96), os quais empregavam 6,8 milhões de pessoas.

O Comunicado do IPEA (2010) registra que as metas de inserção social do PNPB não foram alcançadas porque o biodiesel apoiou-se no mercado já estruturado da soja e pela insignificante participação do dendê e da mamona como matérias-primas para esse biocombustível, devido a fatores como baixa produtividade e falta de afinidade dos agricultores com o cultivo em larga escala. O selo “Combustível Social”, concebido como instrumento básico para promover a inclusão social da agricultura familiar e a redução de desníveis regionais, é

considerado mecanismo que beneficia mais as indústrias do biodiesel (ao permitir-lhes acesso ao mercado) do que os objetivos sociais do Programa.

CASTRO (2011) afirma que os incentivos fiscais criados [modelo tributário aplicável ao biodiesel] pelo governo federal no PNPB para estimular a produção de mamona no Nordeste e de dendê no Norte como matérias-primas para o biodiesel não lograram os resultados esperados e que a inserção do desenvolvimento regional entre as diretrizes originais desse Programa não vinha sendo seguida na prática.

No Nordeste, a mamona foi rapidamente superada pela maior disponibilidade da soja, em face dos vários fatores limitantes ao seu cultivo: baixo nível tecnológico no cultivo (não há uso de corretivos e de produtos para controle fitossanitário); pequena e dispersa escala de produção; elevada variabilidade nos preços; secas prolongadas e cada vez mais irregulares; elevado nível de endividamento, dificuldade de acesso ao crédito rural e uso de recursos próprios para o financiamento da lavoura e frágil estrutura organizacional dos agricultores familiares, além da falta de tradição em associativismo.

Menciona ainda os baixos níveis de escolaridade e de qualificação da mão de obra (dificultando a adoção de inovações tecnológicas disponíveis) e a assistência técnica rural: inexistente em muitos casos e, quando existe, caracterizada como deficiente, pouco frequente e de baixa qualidade, tanto na Bahia quanto no Ceará, o que também é dificultada pela dispersão espacial das famílias assistidas.

Acrescentando, a esses empecilhos, que nas regiões Norte e Nordeste as estradas estão em condições ainda piores comparativamente às demais, o que aumenta custos fixos e variáveis do transporte de produtos finais e de matérias-primas, o autor afirma que a utilização de mamona na cadeia produtiva do biodiesel no Nordeste apresenta-se como desfecho impraticável no curto prazo.

TÁVORA (2012) questiona as metas de inclusão social do PNPB pela concentração (cerca de 80%) no óleo de soja como matéria-prima do biodiesel e levanta dúvidas se outras oleaginosas cultivadas pela agricultura familiar poderiam ganhar espaço relevante para a produção nacional de biodiesel. Também formula uma pergunta importante – embora sem resposta em seu trabalho: *não estaria o PNPB favorecendo a produção de soja em detrimento de outros produtos, que poderiam estar recebendo apoio para produção com base familiar?*

GONÇALVES *et al.* (2013) partem da crítica – considerada das mais contundentes – de que o PNPB tem sido falho na inclusão de agricultores familiares mais pobres e analisam a situação da mamona no Nordeste, antes e depois desse Programa, usando pesquisa de campo com atores da cadeia produtiva dos principais Estados produtores (Bahia e Ceará) realizada em 2009 e 2010.

Segundo os autores, essa análise é feita sob a ótica dos mercados incompletos e imperfeitos – características dos produtos típicos dos segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar – e da abordagem político-cultural dos mercados, formulada por Neil Fligstein em 2001, no trabalho *The architecture of markets*, e sistematizada por Ricardo Abramovay no estudo *Uma abordagem político-cultural dos mercados de biocombustíveis no Brasil*.

Dentre os aspectos tratados nesse artigo, destacam-se as fragilidades do mercado da mamona no Nordeste como fatores explicativos do pequeno impacto do PNPB junto à agricultura familiar daquela região engajada no cultivo dessa oleaginosa. Os benefícios da demanda adicional dessa matéria-prima para o biodiesel são ainda tímidos: melhoria dos preços recebidos pelos agricultores familiares (embora apenas episodicamente); recebimento de assistência técnica das usinas e engajamento em contratos formais com as empresas de biodiesel monitorados por entidades de classe, ambos inéditos na região.

Além de tímidos, tais benefícios são circunscritos. Isto porque, sendo a Petrobras Biocombustível praticamente a única empresa de biodiesel atuante na região, o número de estabelecimentos engajados no Programa é muito reduzido diante do contingente total de agricultores familiares nordestinos. Mesmo no tocante aos preços, os ganhos são limitados pelo poder de barganha dos intermediários.

Esse poder se deve à estrutura concentrada desse segmento e se acentua e fortalece no amplo papel que desempenha como comprador firme da matéria-prima, mas também como provedor de adiantamentos aos agricultores familiares contra a entrega de safras futuras, em arranjos conhecidos por “venda na folha” ou “venda na palha”, comprometendo-lhes a produção antes mesmo de colhê-la. Nas palavras dos autores, *trata-se de relações de dominação profundamente pessoalizadas, sob o revestimento de relações de solidariedade e fidelidade, alicerçadas no constante endividamento dos agricultores e na ausência de canais alternativos para acessar o mercado ou para encontrar outras oportunidades de renda*.

Sobre os demais *bloqueios* citados pelos autores – que se poderia reunir sob o título deficiência estrutural da oferta – cabe realçar as adversidades climáticas, a baixa *disponibilidade de trabalho para as lavouras (principalmente na Bahia) e de terra (sobretudo no Ceará); as técnicas de cultivo inadequadas e a ausência ou ineficiência de assistência técnica para contornar essas inadequações, além de um mercado volátil, instável e que pratica preços baixos na compra da mamona.*

Diante desse conjunto de *entraves estruturais à produção que não foram alterados* [pelo PNPB], deixando *a maior parte dos produtores enredada nos mecanismos de fidelização tradicionais* [e não contratuais, como pretendem as regras do SCS], os autores concluem que *a participação da agricultura familiar pobre no dinâmico mercado de energia vislumbrada pelo PNPB carece de uma profunda reformulação de seus princípios e suas estratégias.*

KOURI *et al* (2010) registram haver disponibilidade de tecnologias agronômicas geradas pela Embrapa, para o cultivo de mamona no Nordeste, mas destacam diversos entraves para utilizá-las: diversidade dos sistemas produtivos dessa oleaginosa; fragilidade dos pequenos produtores rurais; imperfeições do sistema de comercialização; e uso do óleo de mamona na ricinoquímica, gerando produtos mais valorizados do que o biodiesel.

Quanto à visão das entidades de classe vinculadas aos trabalhadores e pequenos produtores rurais cabe destacar estudo de SANTOS (2009), mostrando que essas organizações tinham expectativas divergentes quanto aos impactos sociais do PNPB. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) via uma oportunidade para conferir poder a essas entidades e fortalecer sua dimensão política junto aos trabalhadores e a outros agentes⁴. Para a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), a parceria estabelecida pelo selo Combustível Social cria uma situação de dependência dos agricultores familiares frente às indústrias de biodiesel.

CASSOL (2007), do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) criticava a competição da bioenergia com a produção de alimentos para o mercado interno, o estímulo à monocultura da mamona no Nordeste e o processo de

⁴Essa declaração indica que o PNPB ampliou o chamado *empoderamento* das entidades de classe vinculadas à agricultura familiar e, nessa perspectiva, contribuiu para fortalecer os “laços frágeis” entre indústrias de biodiesel e sindicatos referidos por ABRAMOVAY e MAGALHÃES (2007).

integração da agricultura familiar com grandes empresas, tendente a reproduzir a exploração econômica a que são submetidos os pequenos agricultores, a exemplo do que acontece nas cadeias do fumo e do leite.

ROVARIS (2010), Secretário da Contag, em entrevista à Revista biodieselBR, atribui nota oito ou nove ao PNPB; nota sete às medidas direcionadas à agricultura familiar e nota três ou quatro à efetiva inserção desse segmento agrícola na cadeia produtiva do biodiesel. Também afirma que o Presidente (Lula, na época) e o MDA defendem e trabalham para essa inserção, enquanto outros setores do governo [referia-se ao MAPA, dentre outros] tentam canalizar o biodiesel para os grandes empresários do agronegócio. Ao final da entrevista ele alerta para o risco de o biodiesel transformar-se no etanol brasileiro, pois o objetivo de incluir a agricultura familiar *não passa de intenção e não é feito de ações concretas*.

Para finalizar, selecionam-se algumas matérias divulgadas no portal biodieselBR para mostrar a evolução das expectativas e opiniões sobre o desempenho social do PNPB na mídia especializada. ZILIO (2006), da Consultoria ALF Internacional, afirmava, no início do PNPB, que a agricultura familiar sozinha – sem qualquer incentivo fiscal à agricultura empresarial – poderá substituir 2% do diesel por esse biocombustível.

VEDANA (2007), consultor do portal especializado biodieselBR, alertava para a dificuldade de organizar milhares de agricultores familiares para o cultivo de oleaginosas destinadas à produção de biodiesel. DUARTE (2007), repórter desse portal, publica matéria intitulada *Selo Social: Agricultura familiar caminha a passos lentos*, fundamentando a matéria com informações do MDA de que, na safra 2007, as metas do PNPB não atingiram nem a metade da previsão. Nessa mesma linha, LEAL (2008), também repórter daquele portal, analisa dados do balanço da empresa Brasil Ecodiesel, principal produtora de biodiesel na época, com várias plantas no Nordeste, e publica a matéria sob o título *Agricultura familiar: resultado amargo*, apontando cenário pessimista quanto ao desfecho do PNPB naquela região.

VEDANA e RODRIGUES (2011), do mesmo portal, noticiam que das 100.371 famílias inseridas no Programa em 2010, 73 mil estavam vinculadas à estatal Petrobras Biocombustível, e não a empresas privadas, como previsto pelo governo federal ao lançar o PNPB, concluindo que sem essa empresa o programa social do biodiesel é um fracasso. GOMES (2012), Deputado Federal pelo PT/BA, reclama

mais investimentos do governo federal para alavancar maior participação da agricultura familiar no biodiesel.

Em resumo, esta revisão mostra o PNPB como programa de governo bem estruturado, intencionado e concebido em sua origem e bem sucedido em sua proposta de substituir parte do diesel de origem fóssil por um biocombustível de fontes renováveis, porém frustrado ou limitado no alcance de seus objetivos de inclusão social e de promoção do desenvolvimento das regiões mais pobres do País.

Exceto o MST e a Fetraf, que se mostraram pessimistas e críticos de primeira hora quanto aos resultados sociais esperados do PNPB, a conclusão quanto ao insucesso sociorregional do Programa é partilhada por analistas, por representantes da imprensa especializada em biodiesel e da Contag. Quando se examina o conteúdo das duas primeiras Instruções Normativas sobre o SCS, nota-se que essa mudança de expectativa quanto ao potencial de inclusão social da agricultura familiar nordestina no Programa também ocorreu no âmbito do próprio MDA.

De fato, a Instrução Normativa MDA nº 01/2005 registra os seguintes principais “considerandos” iniciais: a) *o potencial de inclusão social e de geração de emprego e renda que a cadeia produtiva do biodiesel apresenta para os agricultores familiares do Brasil*; b) *o grande contingente de agricultores familiares nas regiões Norte e Nordeste, e a necessidade implementar ações para geração de emprego e renda*; e c) *a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à descentralização do desenvolvimento para as regiões Norte e Nordeste do Brasil*.

Desses três “considerandos”, a Instrução Normativa MDA nº 01/2009, manteve apenas o primeiro, que se refere à agricultura familiar brasileira como um todo. Quanto às regiões carentes, apenas menciona *a necessidade de apoio à organização da base produtiva de oleaginosas na agricultura familiar, em especial nas regiões Norte e Nordeste*.

Tendo em vista que essa Instrução Normativa de 2009 revogou a anterior de 2005 – e não apenas a modificou –, publicando novamente todas as regras, inclusive as que não sofreram qualquer alteração, é de se admitir que, naquela altura, o MDA já antevia (ou mesmo havia comprovado) a dificuldade de inclusão social no Nordeste, cuja superação passaria pela organização da base produtiva de oleaginosas da agricultura familiar.

Essa interpretação é coerente com mudanças feitas pelo MDA nas regras do SCS – detalhadas no capítulo 4 –, com o claro propósito de aumentar a atratividade da agricultura familiar nordestina como fornecedora de matérias-primas para as usinas de biodiesel. De fato, desde 2009, compras de matérias-primas no Nordeste podem ser computadas por valores acima dos efetivamente pagos, utilizando os chamados multiplicadores, conforme discutido naquele capítulo.

Nesse mesmo sentido, outras alterações introduzidas permitiram incluir custos de assistência técnica e de doações de insumos, sementes, serviços, sacaria etc. no cômputo dos percentuais mínimos exigíveis de compras da agricultura familiar, estabelecendo, para tais despesas, tetos maiores para o Nordeste.

Para finalizar, cabem considerações sobre dois trabalhos que ajudam a contextualizar pontos tratados nesta resenha quanto aos entraves enfrentados pelo PNPB como política pública de inclusão social da agricultura familiar nordestina na cadeia produtiva do biodiesel e também como programa de desenvolvimento.

Ao tratar da *Nova dinâmica da agricultura brasileira*, GRAZIANO DA SILVA (1996) cita Müller, 1986, para quem *a agricultura brasileira, hoje, é uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada*. Mais adiante afirma que *não existe no Brasil apenas uma agricultura, mas vários complexos agroindustriais, em cuja dinâmica as políticas de Estado constituem seu elemento aglutinador*.

Em outro trecho, pontua que *“a modernização agrícola da ‘periferia’ é problemática: dada a desigualdade na origem (pelo maior avanço do complexo cafeeiro paulista), as regiões periféricas – basicamente Norte e Nordeste, Minas Gerais e parte do Centro-Oeste – não conseguem atingir o grau de modernização da agricultura paulista ou sulina. Apesar do ritmo acelerado de incorporação do progresso técnico, tais regiões não elevam proporcionalmente os níveis de produtividade, alargando as disparidades regionais”*.

Do artigo *Teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter: uma revisão crítica*, de MORICOCCHI e GONÇALVES (1994), cabe transcrever os trechos a seguir:

Schumpeter caracteriza o processo de produção ‘como uma combinação de forças produtivas que incluem coisas em parte materiais e em parte imateriais’. No nível material, têm-se os fatores originais da produção, isto é, terra e trabalho de onde procedem todos os bens. As forças imateriais seriam ‘fatos técnicos’ e ‘fatos de organização social’ ou meio ambiente sociocultural. Mais especificamente, o meio ambiente sociocultural representaria todo o complexo social, cultural e institucional da sociedade.

Do ponto de vista econômico, esse 'meio ambiente' especifica as regras dos jogos institucionais que devem ser observadas na alocação e distribuição. Isso indica, por exemplo, se a economia é principalmente competitiva ou monopolista, capitalista ou socialista, etc... (ADELMAN, 1972).

O empresário não seria motivado apenas pelo desejo de lucro: 'antes de tudo, há o sonho e a vontade de fundar um reino particular, geralmente, embora não necessariamente, uma dinastia também ... Depois há o desejo de conquistar; o impulso de lutar, para provar a si mesmo que é superior aos outros, ter sucesso, não pelos frutos que podem daí advir, mas pelo sucesso em si... Finalmente há a alegria de criar, de realizar as coisas, ou simplesmente de exercitar sua energia e engenhosidade' (SCHUMPETER, 1957).

Nesse aspecto também é fundamental a diferença pela concepção schumpeteriana entre 'empresários' e 'capitalistas'. Todos os empresários seriam capitalistas, mas não necessariamente a recíproca seria verdadeira. A concepção de empresário fica destinada na teoria de Schumpeter ao ajuste que rompe com o 'fluxo circular' e dessa maneira promove o avanço do processo de desenvolvimento.

Embora movido pela busca de reprodução de seu capital obtendo lucro, esse empresário tem a visão de enviá-lo mais além da estagnação depois do fluxo circular no qual os simples capitalistas atuam numa postura visivelmente conservadora. No pensamento schumpeteriano, a presença de empresários no seio da classe capitalista é fundamental ao desenvolvimento econômico, pois estes têm sempre em perspectiva a busca da inovação.

Para Schumpeter, 'inovação' significa 'fazer as coisas diferentemente no reino da vida econômica'. As inovações podem ocorrer da seguinte forma: a) introdução de um novo bem não familiar aos consumidores ou então de nova qualidade de um certo bem; b) introdução de um novo método de produção - método ainda não experimentado dentro de certo ramo produtivo, mas que não precisa obrigatoriamente derivar de qualquer descoberta científica; c) abertura de um novo mercado, ou seja, um mercado em que o produto de determinada indústria nunca tivera acesso antes, independente deste mercado ter ou não existido anteriormente; d) descoberta de uma nova fonte de matéria-prima ou de produtos semiacabados, também, independente desta fonte ter existido ou não anteriormente; e e) reorganização de uma indústria qualquer, como a criação ou a ruptura de uma posição de um monopólio.

As “forças imateriais”, presentes em algumas regiões (Sul) e não em outras (Nordeste), bem como o lançamento do PNPB como uma espécie de “destruição criadora”, ao tentar romper o “fluxo circular” da pobreza reinante nas regiões carentes do Brasil pelo impulso de desenvolvimento apoiado no aproveitamento dos potenciais regionais (terra, mão de obra abundante e tecnologia agrônômica dominada para o cultivo de dendê no Norte e de mamona no Nordeste) são aspectos discutidos nesta seção que podem ser contextualizados pelos trechos selecionados desse artigo quanto aos ensinamentos de Schumpeter sobre o processo de desenvolvimento.

2.3.2 Agricultura Familiar, Campesinato e Conceitos Conexos

Além de fugir do escopo desta Dissertação, elaborar uma síntese bibliográfica dos conceitos indicados neste título constitui tarefa de tal complexidade, diante das interfaces, semelhanças, diferenças e controvérsias presentes na vasta literatura sobre esse assunto, que optamos por selecionar pontos que se mostrem úteis para formar uma ideia geral sobre a agricultura familiar – público-alvo do PNPB.

Cabe realçar, de início, que as classificações de agricultura geralmente indicam, nos respectivos títulos, os distintos pontos de vista analíticos: agricultura tradicional *versus* moderna (dimensão tecnológica); comercial *versus* de subsistência (grau de inserção nos mercados de fatores e de produtos); agricultura de mercado interno e de exportação (alimentos básicos *versus commodities*); de baixa renda (ou pobre) *versus* desenvolvida (ou rica) e assim por diante.

Agricultura familiar é uma classificação mais recente, admitindo-se, de modo implícito ou explícito, seja ela um misto de agricultura tradicional, de subsistência, voltada para o mercado interno, produtora e fornecedora de alimentos básicos e de baixa renda. No extremo oposto estaria a agricultura patronal. Somando-se a isso variáveis como modos de vida, tradições, cultura e outros atributos dos agricultores familiares, parece lógico concluir que a conceituação de agricultura familiar não constitua tarefa trivial. Essa dificuldade salta à vista ao se percorrer a vasta literatura sobre os temas agricultura familiar, campesinato, protocampesinato⁵ e outros conexos. ALTAFIN (2007), no artigo *Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar*, proporciona uma visão geral dessa matéria e ainda sobre as diferenciadas origens da agricultura familiar brasileira que começam com o descobrimento.

Inicialmente, ela menciona a corrente de pensamento europeia, de que a agricultura familiar é um fenômeno recente, sem qualquer herança ou vínculo com o passado – que caracterizam o campesinato –, sendo capaz de integrar-se ao mercado, incorporar avanços técnicos e responder às políticas governamentais.

⁵ Embora também tenha ocorrido com escravos indígenas, esse termo – denominado brecha camponesa por vários autores – aplica-se basicamente aos escravos negros que, mediante permissão, cultivavam terras da propriedade dos senhores de engenho para subsistência e, eventualmente, para venda nos mercados locais. Não cabe aqui entrar nas razões condicionantes dessas permissões, mas apenas destacar que as discussões a esse respeito giram em torno de se saber até que ponto esses arranjos foram relevantes no contexto colonial a ponto de constituírem de fato uma brecha na agricultura de exportação. Nesse caso, estaria aí uma das origens de nossa agricultura familiar. O livro *Escravo ou camponês? - O protocampesinato negro nas Américas*, de Ciro Cardoso, é considerado referencial nessa abordagem.

Citando ABRAMOVAY (1992), acrescenta que, não obstante seu caráter familiar, ela não depende da família em si mesma, mas da capacidade de adaptar-se e de montar comportamento adequado ao meio socioeconômico com o qual interage.

Outra corrente, adotada pela autora, defende que, apesar das transformações por que passa, a agricultura familiar moderna mantém sua tradição camponesa e esta fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade. Citando autores como Huges Lamarche e Nazareth Wanderley, considera agricultura familiar um conceito genérico que incorpora múltiplas situações específicas. De outra fonte, recolhe que o campesinato é uma dessas formas particulares de agricultura familiar, sendo, no caso brasileiro, uma classe social fragilizada, que ainda enfrenta velhos problemas nunca resolvidos e que continua a contar, na maioria das vezes, apenas e tão somente com suas próprias forças.

Nessa linha, ALTAFIN (2007) sublinha, como característica camponesa da agricultura familiar, o trabalho combinado com a propriedade ou a posse dos meios de produção visando o bem-estar da família, antes mesmo do interesse na obtenção de maior lucratividade. Novamente ancorada em outros autores, ela não nega o interesse no lucro, mas enfatiza que ele se subordina à satisfação da família. Isto porque tanto a gestão quanto os meios de produção e o trabalho estão sob a responsabilidade do produtor e de sua família, mesmo se eventualmente precise contratar mão de obra.

A diversificação de culturas e sua combinação com criações (policultura-pecuária) é outra característica camponesa, tendo a criação animal várias funções, incluindo a fertilização dos cultivos e a melhoria de sua produtividade. Quando isso não lhe é possível por apenas ocupar espaços deixados pela grande agricultura, o camponês tende a ocupar novas áreas, transformando-se num agricultor itinerante que leva consigo apenas o modo de vida como patrimônio.

Menciona nomes atribuídos, às vezes ainda hoje, aos agricultores familiares, tais como roceiro, caipira, tabaréu e caboclo. Esses termos fazem referência ao agricultor que vive no campo, mas também indicam pessoa rústica, atrasada e ingênua, sendo palavras depreciativas, ofensivas, muitas vezes relacionadas à preguiça ou à pouca disposição para o trabalho, levando o camponês a ser excluído do pacto político por ser visto como ator inferior ou não essencial.

Resume, em seguida, as diferentes origens da agricultura familiar brasileira: índios, escravos africanos, mestiços, brancos não herdeiros⁶ e imigrantes europeus. O traço comum desses grupos é sua posição secundária no modelo de desenvolvimento do País desde sua origem, tanto na fase inicial de colonização (subordinados aos portugueses e jesuítas), como durante os ciclos econômicos, submetidos aos senhores de engenho e aos fazendeiros de café, ambos apoiados na grande propriedade dedicada à monocultura de exportação.

Os primeiros ares de mudança surgiram com o avanço do processo urbano-industrial, quando têm início as lutas no campo e a politização do campesinato. As palavras camponês e latifundiário eram e ainda são termos políticos, embora na prática ambos reúnam variada gama de situações e interesses. Mais adiante surgem, no Nordeste, as Ligas Camponesas, inspiradas em ideias socialistas, defendendo a extensão dos direitos trabalhistas ao campo e a reforma agrária.

No bojo das propostas relacionadas às reformas de base, o governo João Goulart enviou um projeto de reforma agrária ao Congresso, que não chegou a ser votado. Nos governos militares que se seguiram, a lógica do modelo de desenvolvimento do campo apoiou-se na modernização tecnológica voltada às *commodities* exportáveis. Os agricultores foram divididos em três grupos (pequenos, médios e grandes), com a aplicação diferenciada de políticas públicas como crédito rural, pesquisa e extensão rural.

Os camponeses passam a ser tratados como pequenos produtores, o que contribuiu para despolitizar o termo camponês. No processo de redemocratização do País surgem os movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, aglutinados na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que ganha mais visibilidade ao abrir o foco de atuação, antes centrado em reivindicações trabalhistas, para a demanda por terras e por políticas agrícolas específicas. Esse espaço de intervenção é dividido com novos grupos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), dentre outros, incluindo seringueiros e os chamados povos da floresta.

⁶A autora refere-se ao regime chamado de *morgadio*, que perdurou até 1835 no Brasil, e sob o qual apenas o primogênito era o herdeiro legal dos bens do fazendeiro. Assim, os demais filhos legítimos ficavam à mercê do irmão mais velho ou abriam novas áreas onde, via de regra, por falta de capital para comprar escravos necessários à implantação de uma agricultura de exportação, cultivavam alimentos para subsistência e eventualmente para os mercados locais.

Com o gradativo avanço da redemocratização, abrindo espaço para representações dos pequenos estabelecimentos agrícolas como atores relevantes na arena política, a agricultura familiar ganha importância e passa a ser objeto de políticas públicas especiais. Nesse processo, a autora sublinha que o trabalho *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil*, resultante de estudo realizado no âmbito de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), foi decisivo para a formação do conceito de agricultura familiar hoje em vigor no Brasil, considerado abrangente o bastante para incluir a diversidade de situações existentes na agricultura familiar brasileira⁷.

No artigo *Conceituação de agricultura familiar - Uma revisão bibliográfica*, Sônia Tinoco resume diversos trabalhos sobre o tema, destacando o ponto de vista de diversos autores. Há enfoques comparando a agricultura familiar com a patronal (nesta havendo completa separação entre gestão e trabalho); baixa adoção de tecnologias modernas na agricultura familiar em face de inovações tecnológicas dissociadas de suas reais necessidades; superioridade da produtividade da terra nos estabelecimentos agrícolas (onde esse fator é relativamente mais escasso), enquanto na agricultura patronal o rendimento do trabalho é superior.

Outro trabalho revisado pela autora sublinha que, no Brasil, o percentual de estabelecimentos com menos de cem hectares nunca se distanciou de 90% do total, desde 1950. Ela ainda relata características distintivas da agricultura familiar como diversificação de sistemas produtivos (para minimizar riscos); estratégia de investimentos progressivos (por falta de capital); combinação de subsistemas intensivos e extensivos (como forma de melhor aproveitar a terra, o fator limitante); e sua grande capacidade de adaptação às mudanças nos mercados e na economia.

Essa capacidade adaptativa pode resultar de fatores como diversificação de atividades agrícolas e da chamada pluriatividade. Esta não se refere às variadas atividades que o agricultor e sua família realizam no estabelecimento como plantar e cuidar da roça, colher, armazenar e tratar das criações. Ela ocorre quando parte dos membros da família dedica-se a atividades não agrícolas em tempo parcial ou total.

⁷O conceito de agricultura familiar em vigor no Brasil, no âmbito do Pronaf e, por extensão, do PNPB, tratado no capítulo seguinte, parte desse ponto em que referido conceito passou a ser institucionalizado visando torná-lo operacional no âmbito das políticas públicas que se seguiram.

Isso às vezes é possível por uma conjugação de fatores como sazonalidade das atividades agrícolas, qualificação da mão de obra e oportunidades de emprego fora da agricultura, ou então se torna também indispensável, sobretudo em fases de dificuldades financeiras devidas a quebras de safra, situação econômica adversa e assim por diante. Neste caso, a pluriatividade não descaracteriza a agricultura familiar, mas antes a fortalece como uma de suas marcas de resistência, permitindo que a família garanta a propriedade e conserve o *status quo*⁸.

Esse aspecto é estudado por SCHNEIDER (2001), em seu trabalho *A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil*. Apoiado em pesquisa de campo com agricultores familiares do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, ele mostra que as unidades familiares de agricultores pluriativos possuem maior número de membros e estes são mais jovens do que nos estabelecimentos dedicados exclusivamente a atividades agrícolas. A pesquisa também evidencia a importância da pluriatividade para manter a propriedade familiar e que as estratégias de dedicação a atividades agrícolas e não agrícolas alteram-se ao longo do tempo de acordo com as circunstâncias enfrentadas.

Outra característica atribuída à agricultura familiar é seu compromisso com a natureza, particularmente com a terra e os recursos produtivos, incluindo o meio ambiente, por constituírem a base para a produção e o sustento familiar. Isto tem sido associado ao conceito de multifuncionalidade, muito usado, aplicado e debatido em países desenvolvidos, especialmente na Europa, embora não se refira particularmente à agricultura familiar, mas ao setor como um todo.

Entretanto, os trabalhos consultados mostram que tanto a pluriatividade como a multifuncionalidade são práticas e temas bem controversos, sobretudo na Europa. Em seu trabalho *Pluriatividade no campo - O caso francês*, CARNEIRO (1996) registra aspectos interessantes, começando por considerar o campesinato muito mais um estilo de vida do que uma profissão. Ela cita exemplos de pequenos produtores que permanecem no campo e continuam em atividade em regiões ameaçadas de desertificação graças à renda proveniente da exploração turística, da comercialização de produtos da fazenda como iogurtes, queijos, sucos e geleias.

⁸ Além de itens associados ao *status quo*, como lugar onde trabalha e produz, garante a sobrevivência, forma laços sociais, adota modos de vida e assim por diante, cabe acrescentar um fato de maior importância e ausente (embora implícito) em trabalhos sobre agricultura familiar e campesinato: é também no estabelecimento que o agricultor reside e vive com sua família.

Menciona também duas fases. Durante os anos de 1970, quando a política agrícola privilegiava a modernização, os agricultores de tempo parcial – mais tarde rotulados de pluriativos – foram combatidos, considerados uma classe distinta dos verdadeiros agricultores por representarem um retorno a formas atrasadas de produção e incapazes de nutrir a população. Com a crise de superprodução agrícola na Europa, conjugada com a forte ameaça de desertificação do solo, a pluriatividade passou a ser admitida nas chamadas zonas desfavorecidas. Estas, inclusive, passaram a receber ajuda especial para a manutenção dos agricultores, em vista das ameaças de outro tipo de desertificação: a social [abandono do campo].

ANJOS e CALDAS (2009), no trabalho *A propósito do debate sobre pluriatividade e multifuncionalidade na agricultura: o surgimento de uma nova formação discursiva*, abordam o reconhecimento de que a agricultura é capaz de gerar externalidades positivas à sociedade ao assumir funções como conservar o meio ambiente e preservar o patrimônio paisagístico e cultural, além da produção agropecuária propriamente dita, caracterizando a multifuncionalidade.

Também aqui alguns autores registram resistências a essa abordagem. Em parte, elas vêm do exterior, onde países exportadores de produtos agrícolas criticam países desenvolvidos, em especial os europeus, por subsidiarem a agricultura e limitarem suas importações usando como justificativa a multifuncionalidade. Há também resistências internas, de grupos de agricultores que não aceitam o papel de jardineiros da natureza – certamente por encontrarem melhor retorno na agricultura.

Para completar essa análise comparativa e pouco convergente quanto ao pensamento predominante no Brasil e na Europa sobre o tema agricultura familiar e campesinato, é interessante comentar o trabalho de PLOEG (2006): *O modo de produção camponês revisitado*. Ele compara a agricultura empresarial, voltada ao lucro, e a agricultura camponesa, cujo objetivo é maximizar a renda familiar e conservar a base natural da produção da qual depende e à qual se liga.

Em função da globalização, da volatilidade dos preços e da mercantilização (custos monetários dos fatores de produção adquiridos no mercado), a agricultura empresarial depende crucialmente de resultados monetários favoráveis (lucros), tornando-se mais vulnerável e sujeita a crises. O autor registra que, na Europa, agricultores empresariais têm saído do mercado em razão desses fatores.

Em contraposição, a agricultura camponesa mostra-se mais resistente, pois depende pouco de insumos comprados no mercado, maximizando o uso produtivo de fatores disponíveis na propriedade (força de trabalho, terra, água, sementes, animais, benfeitorias, conhecimentos, redes de trabalho etc.). Além disso, consegue diversificar a produção (incluindo produtos orgânicos), podendo conectar-se a nichos dinâmicos de mercado.

Outra característica é chamada pelo autor de “condição camponesa”. Trata-se de um modo de vida (luta pela sobrevivência, pela autonomia, pela dignidade, por uma vida melhor), mais e além do que simplesmente um modo de produção. Em função disso, tem havido na Europa um processo de *recampesinização*. Não se trata da volta de produtores para o campo, mas a reconversão para unidades produtivas menos dependentes dos fatores exógenos citados (preços de produtos e insumos). O autor identificou esse processo na Holanda, nas rotas vinícolas italianas, nos novos mercados camponeses da Alemanha e na Inglaterra.

Ao final ele mostra a superioridade da agricultura camponesa em relação à empresarial tanto sob os pontos de vista econômico (mais resistente) e social (relações de trabalho, solidariedade etc.) quanto ambiental. Nesse contexto, considera a agricultura camponesa uma solução e não um problema, como antes se admitia, associando-a ao atraso socioeconômico e tecnológico. Em decorrência disso, ele enfatiza a necessidade de se desenvolver estudos mais aprofundados visando compreender de forma mais clara e analítica a agricultura camponesa e o processo de *recampesinização* em curso na Europa.

Como palavra final para interligar esta seção ao objetivo central deste trabalho, cabe concluir que, além das controvérsias presentes na literatura, fica clara a importância de analisar a agricultura familiar no contexto em que se insere. Entre o camponês ou agricultor familiar europeu e o que atua no Sul do País podemos certamente encontrar mais similitudes do que entre ambos e os agricultores familiares do Nordeste, embora todos sejam familiares; ou camponeses.

3 AGRICULTURA FAMILIAR NO PNPB

Sendo a inclusão da agricultura familiar do Nordeste no PNPB o foco central desta Dissertação, este capítulo divide-se em quatro itens. O primeiro trata do conceito de agricultura familiar vigente no Brasil e as variáveis que a definem. Em seguida, busca-se caracterizar a agricultura familiar nordestina, sobretudo quanto às suas principais diferenças comparativamente às demais regiões brasileiras.

No terceiro item se analisa os dados de inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, com destaque para a região Nordeste. As dificuldades e desafios para esse processo de inclusão produtiva são tratados no quarto item.

3.1 Conceito Oficial de Agricultura Familiar no Brasil

Na seção 2.3.2 do capítulo precedente, foi apresentado um sumário das correntes de pensamento sobre agricultura familiar, campesinato e outros conceitos conexos. Como se concluiu, as interfaces e diferenças entre as distintas visões a esse respeito formam um quadro ao mesmo tempo rico – ante a variedade e complementaridade de pontos de vista – e desafiador sob o ângulo operacional, sobretudo quando se busca, nesse universo multidimensional, identificar o público-alvo de políticas públicas de caráter seletivo. É nessa circunstância que entra em cena o papel das instituições, recorrendo a variáveis objetivas e quantificáveis para delimitar de forma clara a parte do todo destinatária dessas políticas.

Isso fica claro ao se confrontar o conceito hoje em vigor de agricultura familiar no Brasil com leis anteriores. Desse exame se constata a combinação de vários indicadores para possibilitar uma delimitação operacional do público-alvo. Uma delas é a Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), ainda em vigor. Em seu art. 4º, inciso II, propriedade rural é “o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.

Posteriormente, a Lei nº 8.629, de 25/02/1993 estabeleceu no parágrafo único do art. 4º que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural”. Esse mesmo artigo define como pequena propriedade o imóvel

rural de área entre 1 e 4 módulos fiscais; a média propriedade, com área superior a 4 e até 15 módulos fiscais.

Cerca de três anos depois, o Decreto nº 1.946, de 28/06/1996, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse decreto foi revogado e alterado por decretos posteriores, até que a Lei nº 11.326, de 24/07/2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Pelo art. 3º dessa lei, agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, quatro requisitos:

- a) não detenha, a qualquer título, área superior a 4 módulos fiscais;
- b) utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento;
- c) tenha percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e
- d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Ao se cotejar esses requisitos com atos legais anteriores constatam-se semelhanças e mesmo coincidências com dispositivos do Estatuto da Terra, embora menos restritivos, pois não exigem que o estabelecimento absorva toda força de trabalho familiar, mas apenas que ela seja predominante, podendo, portanto, ser complementada em períodos de maior necessidade de mão de obra durante o calendário agrícola. Em contrapartida, acrescenta, como requisito, a direção do estabelecimento pela família, mas, a rigor, pode-se considerar que tal exigência já estava implícita no Estatuto da Terra quando exige o uso de toda força de trabalho familiar, onde se pode incluir a gestão do empreendimento.

Dada a ênfase do Pronaf a financiamentos à agricultura familiar em condições favorecidas, houve necessidade de regulamentação por parte do Banco Central do Brasil. Isso foi feito no Manual de Crédito Rural (MCR) que, no título Crédito Rural; Capítulo 10: Pronaf; Seção 2: Beneficiários, repete, na íntegra, dois critérios da Lei nº 11.326/2006, considerando agricultor familiar aquele que não detenha, a qualquer título, área superior a 4 módulos fiscais e utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento.

Esse mesmo MCR 10-2 substituiu a gestão do estabelecimento ou do empreendimento por residência “no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais”. Além disso, no tocante à renda familiar, fez uma complementação estabelecendo que “no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento”.

Esse ato esclarece que o agricultor familiar pode ser *proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária ou permissionário de áreas públicas*, estabelecendo, por fim, limites superiores de renda, da seguinte forma: renda bruta familiar nos últimos 12 meses anteriores à solicitação da DAP⁹ de até R\$ 160 mil, incluindo renda proveniente de atividades dentro e fora do estabelecimento, por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

O cálculo da renda é feito em percentuais diferenciados por grupos de produtos ou fontes de renda, sendo de 50% na maioria dos produtos, incluindo algodão, amendoim, girassol, mamona, soja e sorgo, podendo ser também de 30% ou 100% para outros produtos ou rendimentos previstos no MCR. Constata-se, portanto, que a definição de agricultor familiar do Pronaf foi sendo gradativamente aperfeiçoada a partir de dispositivos do Estatuto da Terra e da regulamentação da reforma agrária, de sorte a tornar-se um conceito operacional, o que exigiu adendos, esclarecimentos e fixação de parâmetros não definidos na Lei do Pronaf.

Esse conceito operacional, também rotulado de legal, é passível de críticas. Uma delas é a chamada linha de corte. Um agricultor que atue num estabelecimento de 4,1 módulos fiscais (e não de 4) ou para o qual 49% (e não 50%, no mínimo) da renda bruta familiar tenha origem na exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento deixa de ser considerado familiar por pequena diferença. Pode-se argumentar ainda que essa forma de definir agricultura familiar é um amplo guarda-chuva conceitual capaz de abrigar tipos e situações os mais variados.

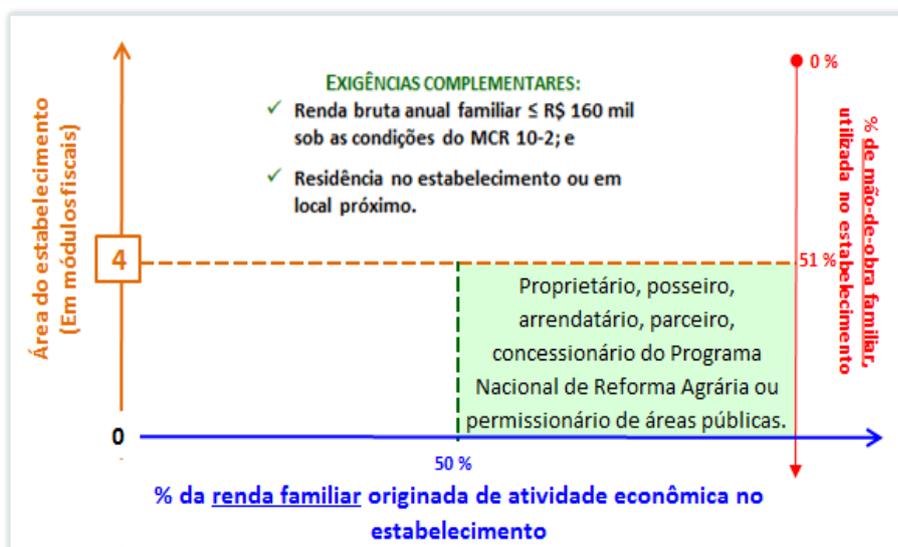
No primeiro caso pode-se contra argumentar que linhas de corte são inevitáveis em políticas públicas seletivas e que retirá-las corresponde a descaracterizá-las como tal. Quanto à segunda crítica pode-se dizer que o conceito legal de fato e de

⁹Declaração de Aptidão ao Pronaf. Os agricultores que possuem essa DAP registrada na base de dados do MDA têm, institucionalmente, *status* de familiares e acesso aos benefícios também institucionalmente previstos pelas políticas públicas direcionadas a esse segmento, seja de crédito rural, do PNPB ou de qualquer outra, segundo os critérios e regulamentos próprios de cada uma.

direito viabiliza a operacionalização de uma política pública, mas isso em nada impede ou dificulta a continuidade e o aprofundamento de análises e reflexões voltadas à compreensão do que, afinal, se acha contido sob referido guarda-chuva.

Não faz parte deste capítulo e deste trabalho entrar mais a fundo nessas questões dada sua complexidade e o fato de que, no âmbito do Pronaf e do PNPB, o que vale institucionalmente é o conceito de agricultura familiar estabelecido na Lei nº 11.326/2006 e em atos que a complementaram, representado na Figura 3.

Figura 3 - Representação Gráfica do Conceito de Agricultura Familiar no Brasil



Fontes: Atos legais citados no texto - Elaboração da autora.

3.2 Características da Agricultura Familiar do Nordeste

A Tabela 3 proporciona uma visão geral do número e da área dos estabelecimentos integrantes da agricultura brasileira e de seus segmentos familiar e não familiar, bem como da área média por estabelecimento em ambos os casos.

Tabela 3 - Agricultura Familiar no Brasil: Número de Estabelecimentos, Área e Área Média

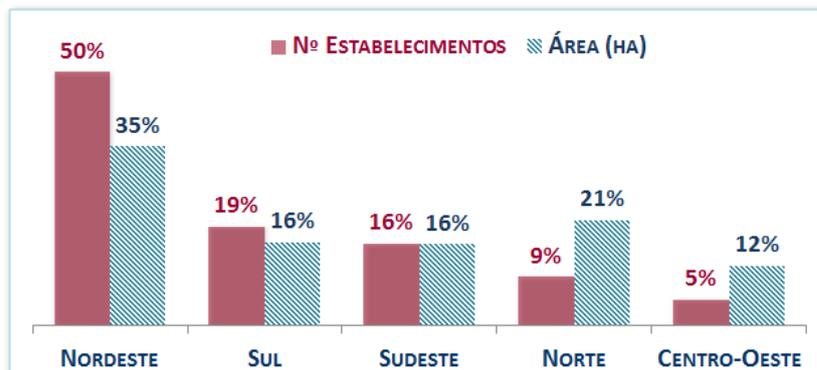
Regiões	AGRICULTURA FAMILIAR			AGRICULTURA NÃO FAMILIAR			AGRIC. FAMILIAR + NÃO FAMILIAR		
	Nº Estabelecimentos	Área (Mil ha)	Área média (ha/Est.)	Nº Estabelecimentos	Área (Mil ha)	Área média (ha/Est.)	Nº Estabelecimentos	Área (Mil ha)	Área média (ha/Est.)
Norte	412.666	16.611,3	40,3	63.112	38.924,5	616,8	475.778	55.535,8	116,7
Nordeste	2.187.131	28.315,1	12,9	266.929	47.759,4	178,9	2.454.060	76.074,4	31,0
Centro-Oeste	217.022	9.350,6	43,1	100.476	96.000,5	955,5	317.498	105.351,1	331,8
Sudeste	699.755	12.771,3	18,3	222.342	42.166,5	189,6	922.097	54.937,8	59,6
Sul	849.693	13.054,5	15,4	156.510	28.726,5	183,5	1.006.203	41.781,0	41,5
Brasil	4.366.267	80.102,7	18,3	809.369	253.577,3	313,3	5.175.636	333.680,0	64,5

Fonte dos dados originais: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

Constata-se que a agricultura familiar é amplamente predominante em número de estabelecimentos, possuindo tamanho médio da ordem de 6% dos estabelecimentos não familiares. Outro destaque dessa Tabela, de particular interesse para esta Dissertação, é o de que a região Nordeste abriga aproximadamente metade de todos os estabelecimentos familiares brasileiros, os quais possuem a menor área média regional (12,9 hectares).

O Gráfico 4 apresenta a participação percentual do número de estabelecimentos familiares e de suas áreas nas cinco regiões brasileiras. O Nordeste abriga 50% dos estabelecimentos familiares e 35% da área dessas unidades no Brasil. O Sudeste e o Sul mostram maior equilíbrio, enquanto que os números de estabelecimentos familiares do Norte e do Centro-Oeste participam menos no total nacional do que suas respectivas áreas, caracterizando a agricultura familiar dessas duas regiões como de área média superior às demais.

Gráfico 4 - Agricultura Familiar: Participação Regional - Número de Estabelecimentos e Área



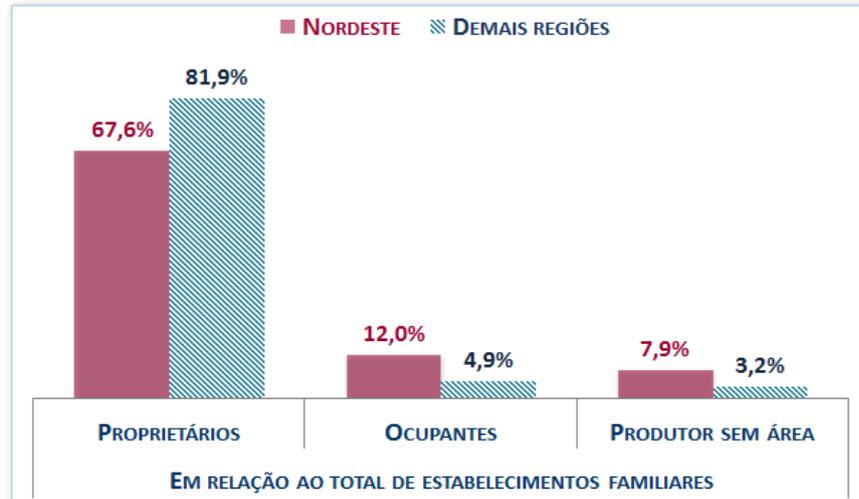
Fonte dos dados primários: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

Os dados do Censo Agropecuário 2006 possibilitam outras análises da agricultura familiar brasileira. Depois de um estudo sob diversos ângulos, foram selecionados indicadores e variáveis às quais a agricultura familiar nordestina apresenta maiores diferenças comparativamente às demais regiões do País e, ao mesmo tempo, que possam servir de suporte para se analisar o desempenho do PNPB quanto à inclusão social no Nordeste.

Dentre as variáveis que se enquadram nesses dois critérios, destaca-se, inicialmente, a condição dos agricultores. Como se observa no Gráfico 5, a região Nordeste tem um percentual menor de agricultores familiares proprietários (67,6%) do que as demais regiões (81,9%). Em contrapartida, o Nordeste possui mais ocupantes (12%) do que as demais regiões (cerca de 5%). A proporção de

agricultores familiares sem área¹⁰ também é maior no Nordeste (7,9%) contra 3,2% nas demais regiões.

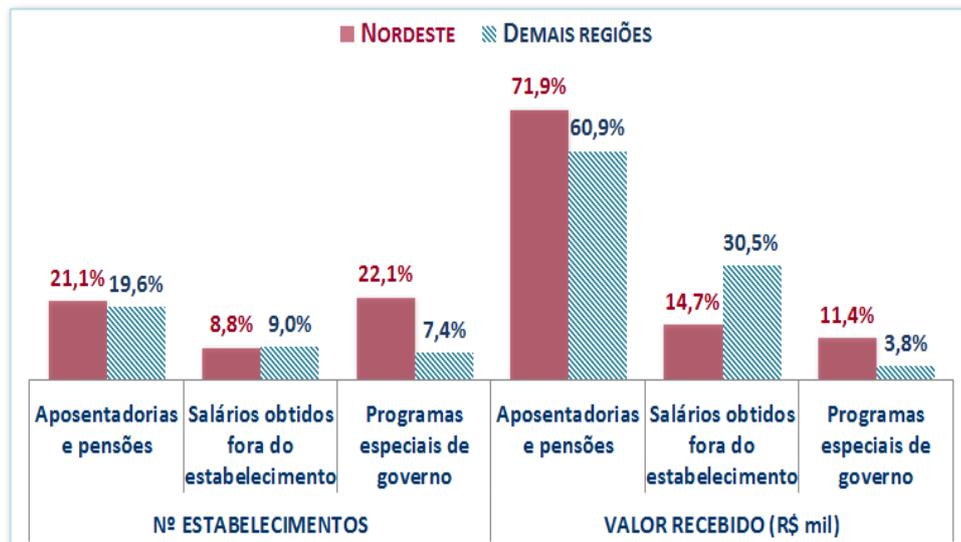
Gráfico 5 - Agricultura Familiar: Proprietários, Ocupantes e Sem Área por Região



Fonte dos dados primários: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

O Gráfico 6 apresenta outro conjunto de variáveis nas quais foram identificadas diferenças importantes entre a agricultura familiar do Nordeste e a das demais regiões: importância de receitas de fontes não relacionadas às atividades dos estabelecimentos, ou seja, renda não agrícola auferida pela agricultura familiar.

Gráfico 6 - Agricultura Familiar: Importância da Renda Não Agrícola por Região



Fonte dos dados primários: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

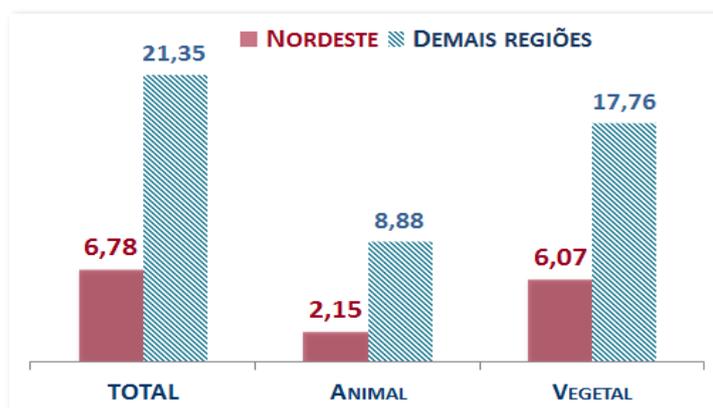
¹⁰Segundo o IBGE, os produtores sem área correspondem aos *extrativistas, produtores de mel ou produtores que já tinham encerrado sua produção em áreas temporárias*, além de *produtores em leitos de rio na época da vazante, produtores em faixa de proteção ou acostamento de estradas, produtores de carvão vegetal que possuem os fornos e trabalham adquirindo lenha de terceiros, produtores em área de águas públicas para exploração da aquicultura e atividades de extração, coleta ou apanha de produtos que são extraídos de matas naturais*.

Nota-se certo equilíbrio entre as duas regiões no tocante ao percentual de estabelecimentos que auferem rendimentos de aposentadorias e pensões e de trabalho assalariado fora da unidade produtiva, mas os estabelecimentos engajados em programas especiais de governo, a exemplo do Bolsa Família, respondem por 22,1% do total no Nordeste e por apenas 7,4% nas demais regiões.

Quando se analisa a renda obtida dessas três outras fontes que não a atividade rural, há também diferenças significativas. No Nordeste, 71,9% dessas outras rendas provêm de aposentadorias e pensões¹¹, contra 60,9% nas demais regiões. O trabalho assalariado fora do estabelecimento proporciona cerca de 15% da renda não agrícola dos estabelecimentos familiares nordestinos e mais do que o dobro (30,5%) nas demais regiões. Os programas sociais representam 11,4% dessa renda extra no Nordeste e apenas 3,8% nas demais regiões.

Outra análise interessante diz respeito ao valor anual da produção por estabelecimento familiar declarante (valor médio): no Nordeste atinge apenas R\$ 6.780,00, correspondente a cerca de 32% relativamente à agricultura familiar das demais regiões (R\$ 21.350,00/estabelecimento/ano). Essa inferioridade ocorre tanto na produção vegetal quanto na produção animal, como apresentado no Gráfico 7¹².

Gráfico 7 - Agricultura Familiar: Valor Anual Médio da Produção por Região - R\$ mil



Fonte dos dados primários: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

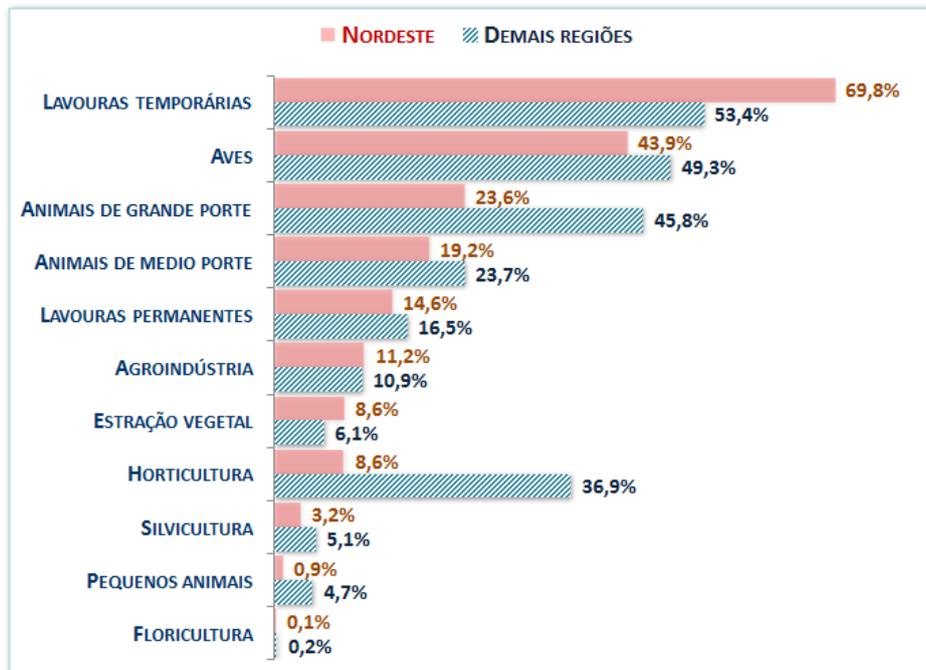
Para se dispor de uma visão geral do perfil das atividades desenvolvidas e declaradas pelos agricultores familiares, construiu-se o Gráfico 8. Ele mostra o

¹¹A esse respeito, o Censo Agropecuário 2006 adverte que esse dado computa apenas o responsável pelo estabelecimento, o que pode subestimar a renda familiar devida a esse benefício.

¹²Nesse gráfico, o valor médio resulta da divisão da soma dos valores da produção declarados pelos agricultores familiares do Nordeste e das demais regiões pelo número de declarantes. Como se discute a seguir, os agricultores familiares dedicam-se a várias atividades. Por essa razão, o valor médio total não é a soma dos valores médios das duas produções (animal e vegetal).

percentual do número de estabelecimentos em relação ao total das unidades agrícolas familiares da região Nordeste (2.187.131) e das demais regiões (2.179.136) dedicados às atividades rurais identificadas.

Gráfico 8 - Agricultura Familiar: Principais Atividades Agropecuárias por Região



Fonte dos dados primários: IBGE - Censo Agropecuário 2006 - Elaboração da autora.

O primeiro aspecto a sublinhar diz respeito à relativa similaridade entre os padrões produtivos da agricultura familiar do Nordeste e das demais regiões. O coeficiente de correlação entre os percentuais apresentados é de 0,83. Isso significa que os grupos de atividades praticadas pelos agricultores familiares nordestinos não diferem muito em relação às demais regiões.

Não obstante, há diferenças relevantes. Dentre os agricultores familiares nordestinos, 69,8% dedicam-se ao cultivo de lavouras temporárias, sobrepunhando as demais regiões, onde pouco mais da metade (53,4%) dos estabelecimentos declarou essa atividade, embora mesmo assim ela seja predominante. Além disso, é de se reconhecer que a cesta de culturas do grupo lavouras temporárias deve ser diferente das demais regiões.

Exceto nas culturas agrícolas temporárias, o percentual de estabelecimentos familiares do Nordeste suplanta as demais regiões apenas na extração vegetal e na agroindústria, mas por pequena margem. Cabe também mencionar a importância da horticultura para os estabelecimentos familiares das demais regiões, como quarta principal atividade, e sua pequena expressão na agricultura familiar nordestina.

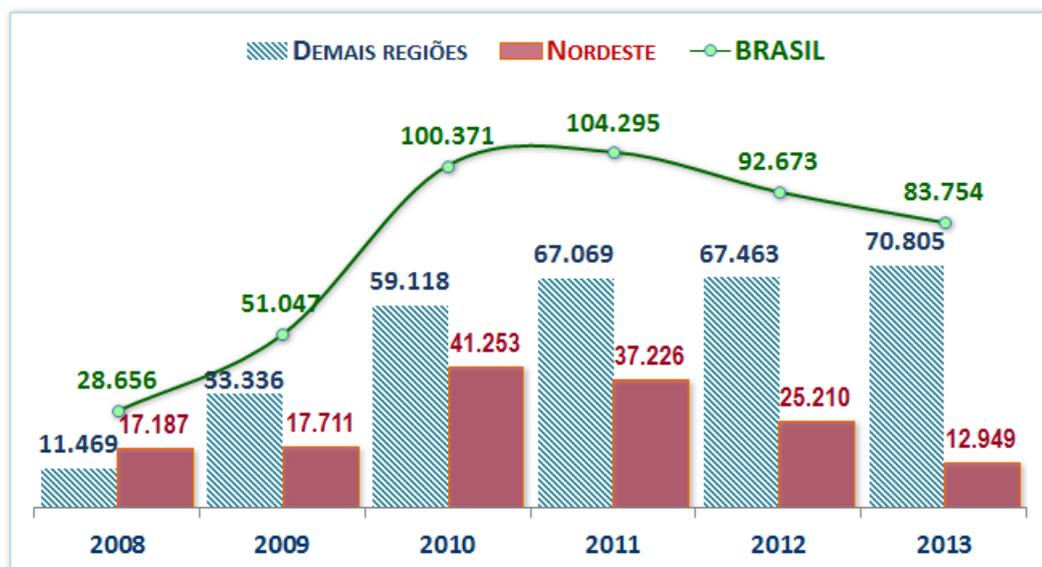
3.3 Agricultura Familiar no PNPB

O Gráfico 9 apresenta a evolução do número de agricultores familiares inseridos no PNPB no período 2008 a 2013. Tanto no Nordeste quanto nas demais regiões, esse número cresceu entre 2008 e 2010. Em 2011 o desempenho das demais regiões melhorou em relação ao ano anterior, estagnou-se em 2011 e 2012 e voltou a crescer em 2013. No Nordeste, o declínio começou em 2011, persistindo nessa trajetória até 2013.

Mesmo levando-se em conta que a redução verificada a partir de 2011 deve ter decorrido, em grande parte, das sucessivas estiagens, como mostra a queda do rendimento da mamona em duas safras consecutivas (2011/2012 e 2012/2013), conforme Tabela 1 do capítulo 2, fica claro o frágil processo de inclusão social da agricultura familiar do Nordeste no PNPB diante do fato de aquela região abrigar cerca da metade dos estabelecimentos familiares brasileiros segundo o IBGE.

Isso fica ainda mais patente ao se considerar que o número máximo de agricultores familiares do Nordeste incluídos no PNPB representou apenas 1,9% dos 2.187.131 estabelecimentos familiares nordestinos (Tabela 3 deste capítulo) em 2010 (41.253), quando a produção regional de 129,9 mil toneladas de mamona também foi a maior do período analisado (Tabela 1 do capítulo precedente),

Gráfico 9 - Número de Agricultores Familiares incluídos no PNPB - 2008/2013



Fonte dos dados primários: MDA/SAF - Elaboração da autora.

Mesmo ao se considerar apenas os agricultores familiares do Nordeste que se declaram engajados no cultivo de lavouras temporárias (1.526.932), segundo

dados do Censo Agropecuário 2006 do IBGE, o percentual fica em 2,7%. Como o número de agricultores familiares nordestinos inseridos na cadeia produtiva do biodiesel diminuiu de 2011 a 2013, esses percentuais tornaram-se ainda menores.

Outro dado que reflete o fraco desempenho do PNPB no Nordeste relaciona-se aos gastos das usinas de biodiesel com oleaginosas adquiridas da agricultura familiar para atender os percentuais mínimos exigidos pelo selo “Combustível Social” (SCS). A Tabela 4, a seguir, apresenta a distribuição regional desses gastos.

A participação do Norte nunca alcançou dois dígitos, enquanto o Sudeste apresentou crescimento da ordem de 1,8 ponto percentual quando se compara a média dos últimos quatro anos (4,1%) com a do biênio 2008-2009 (2,3%). O Centro-Oeste ocupa a segunda posição em gastos das usinas com o SCS, mas vem perdendo espaço: além de declinante, sua participação reduziu-se da média de 36,9% no biênio 2008-2009 para a de 20,35% no período 2010-2013.

Tabela 4 - Selo “Combustível Social”: Aquisições da Agricultura Familiar por Região - 2008/2013

Regiões	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos das usinas (R\$ mil)						
Sul	144,2	423,7	723,2	1.157,1	1.576,0	2.189,6
Centro-Oeste	121,3	202,7	243,2	295,0	434,0	526,4
Sudeste	4,0	21,8	42,1	54,1	92,6	129,8
Nordeste	4,7	26,7	46,6	7,4	0,5	1,2
Norte	2,5	2,5	3,6	5,6	7,4	8,3
Total	276,5	677,3	1.058,7	1.519,2	2.110,5	2.855,2
Participação Regional (%)						
Sul	52,13%	62,55%	68,31%	76,17%	74,69%	76,69%
Centro-Oeste	43,86%	29,93%	22,97%	19,42%	20,56%	18,44%
Sudeste	1,44%	3,22%	3,97%	3,56%	4,39%	4,55%
Nordeste	1,69%	3,94%	4,40%	0,48%	0,03%	0,04%
Norte	0,89%	0,37%	0,34%	0,37%	0,35%	0,29%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte dos dados originais: MDA/SAF - Elaboração da autora.

Em contrapartida, a região Sul, além de primeira colocada, vem ampliando sua participação. Para enfatizar essa liderança, é interessante fazer o confronto entre a participação regional nos gastos das usinas com o SCS (Tabela 4) e a participação regional na produção de biodiesel (Tabela 5). Assim procedendo, observa-se que o Centro-Oeste ocupa o primeiro posto na produção desse biocombustível, com um percentual bem superior à sua participação nos gastos.

Tabela 5 - Brasil: Produção Regional de Biodiesel - 2008/2013

Regiões	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Volume produzido de biodiesel (Mil m)						
Sul	313,4	477,9	675,7	976,9	926,6	1.132,4
Centro-Oeste	526,3	640,1	1.018,3	1.036,6	1.162,9	1.183,1
Sudeste	185,6	284,8	420,3	379,4	255,7	261,4
Nordeste	125,9	163,9	177,0	176,4	293,6	278,4
Norte	16,0	41,8	95,1	103,4	78,7	62,2
Total	1.167,1	1.608,4	2.386,4	2.672,8	2.717,5	2.917,5
Participação Regional (%)						
Sul	26,8%	29,7%	28,3%	36,6%	34,1%	38,8%
Centro-Oeste	45,1%	39,8%	42,7%	38,8%	42,8%	40,6%
Sudeste	15,9%	17,7%	17,6%	14,2%	9,4%	9,0%
Nordeste	10,8%	10,2%	7,4%	6,6%	10,8%	9,5%
Norte	1,4%	2,6%	4,0%	3,9%	2,9%	2,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte dos dados originais: ANP - Elaboração da autora.

Como a região Sudeste apresenta comportamento semelhante, tudo indica que as usinas do Nordeste, do Sudeste e do Centro-Oeste fazem aquisições junto à agricultura familiar da região Sul para completar o cumprimento das exigências mínimas do SCS. Isso torna o Sul a principal base produtiva da agricultura familiar brasileira à qual as usinas de biodiesel recorrem para atender os percentuais mínimos exigidos pelas regras do SCS. A liderança sulina ampliou-se a partir de 2010, quando entrou em vigor a mistura B5, três anos antes do mandato legal.

3.4 Desafios da Inserção Social e Regional do Nordeste no PNPB

Do que foi apresentado no item 3.2 deste capítulo, pode-se concluir que a agricultura familiar do Nordeste mostra-se menos apta a responder a novas demandas relativamente às demais regiões. Dentre os principais indicadores nesse sentido pode-se alinhar especialmente os seguintes:

- a) estabelecimentos menores do que nas demais regiões, com o agravante de a produção agrícola estar sujeita a frequentes estiagens;
- b) menor proporção, no Nordeste, de estabelecimentos familiares operados por proprietários e maior por ocupantes, comparativamente às demais regiões, o que tende a desdobrar-se em dificuldades para acessar crédito e para firmar contratos com as usinas para venda futura de matérias-primas;
- c) predominância (em cerca de 70% dos estabelecimentos) do cultivo de lavouras temporárias, seguido pela criação de aves e animais de grande e

médio portes – indicadores da importância das atividades de subsistência pelos atuantes nesses estabelecimentos e cuja substituição por culturas oleaginosas dependentes do mercado envolve mudanças, custos e riscos que esses atores dificilmente estão dispostos a enfrentar;

- d) a participação de apenas 14,7% dos salários obtidos fora do estabelecimento na composição de outros rendimentos auferidos pelos agricultores familiares do Nordeste (frente a 30,5% nas demais regiões) pode estar associada à falta de oportunidades de emprego, mas também à indisponibilidade de excedentes de mão de obra¹³, e
- e) maior dependência de programas especiais de governo e de aposentadorias e pensões, denotando maior percentual de agricultores familiares pobres e/ou idosos e menos dependentes da atividade rural para a sobrevivência em relação aos agricultores familiares das demais regiões¹⁴.

É de se ressaltar que alguns desses fatores podem, na prática, se reforçarem mutuamente. A predominância de lavouras temporárias em pequenas propriedades pode desdobrar-se em falta de terra¹⁵ para expansão de outras culturas se a agricultura de subsistência é atividade predominante, como é o caso do Nordeste.

A menor proporção de estabelecimentos operados pelo próprio dono e a menor dependência da agricultura para a sobrevivência da família – em função das aposentadorias, pensões e programas especiais de governo, a exemplo do Bolsa Família – contribuem para inserir os agricultores familiares nordestinos num contexto de menor aptidão para ingressar em formas mais organizadas de mercado (venda antecipada de safras mediante contratos com usinas de biodiesel) e em arranjos socioeconômicos pouco propícios a essa mudança.

¹³A falta de mão de obra é destacada como fator restritivo à expansão da cultura da mamona no Nordeste, especialmente na Bahia, principal Estado produtor, por GONÇALVES *et al.* (2013).

¹⁴Fazendo-se um elo com conceitos discutidos na resenha bibliográfica, essa dependência de programas especiais de governo não pode ser caracterizada como pluriatividade – pois não constitui remuneração por trabalho fora do estabelecimento –, mas certamente desempenha papel semelhante à referida prática, considerada uma das marcas de resistência da agricultura familiar.

¹⁵O trabalho de GONÇALVES *et al.* (2013) aponta a falta de terra como fator restritivo ao avanço da mamona no Nordeste, sobretudo no Ceará, em parte devido ao tamanho dos estabelecimentos, mas também porque boa parte dos agricultores familiares depende do arrendamento de áreas de grandes propriedades para expandir suas atividades. Nessas propriedades maiores, além de a criação extensiva de gado ser predominante ou prioritária, a toxicidade da mamona para os animais é outro fator restritivo ao avanço dessa oleaginosa na região.

4 EVOLUÇÃO DO SELO SOCIAL E DO MODELO TRIBUTÁRIO DO BIODIESEL

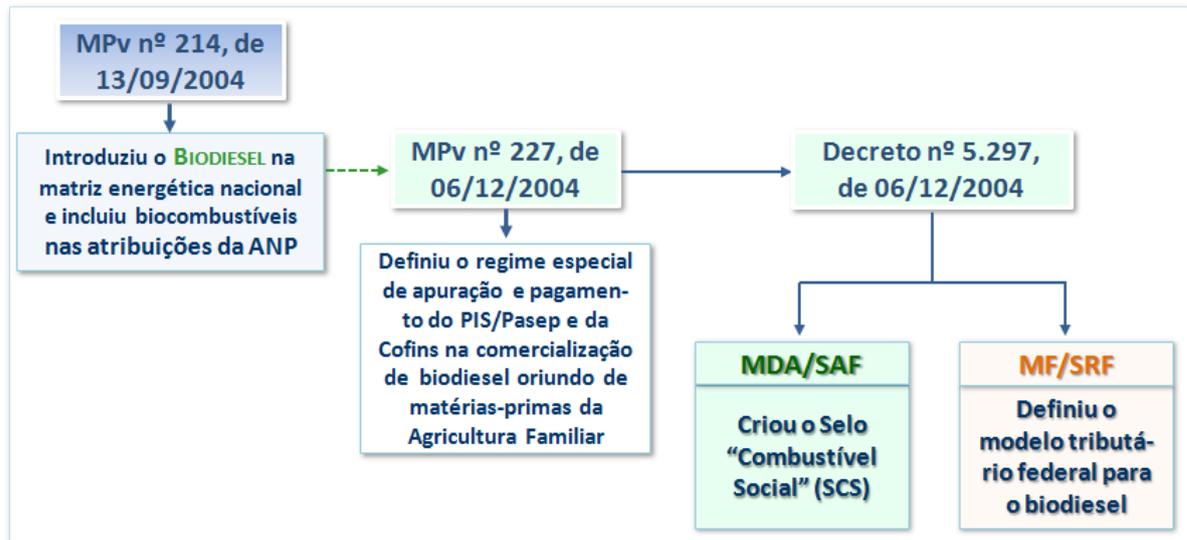
Para contextualizar esse tema, é útil partir da base legal desses dois instrumentos promotores da inclusão social de agricultores familiares e de redução de disparidades regionais, objetivos prioritários do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB). Isso teve início na Medida Provisória (MPv) nº 214, de 13/09/2004, onde o biodiesel foi definido como integrante da matriz energética nacional, cabendo à Agência Nacional do Petróleo (ANP) a regulação, a contratação e a fiscalização da produção, distribuição e da comercialização desse biocombustível, juntamente com os demais combustíveis de fontes renováveis.

Posteriormente, a MPv nº 227, de 06/12/2004, dentre outras medidas¹⁶, definiu o regime especial de apuração e pagamento das contribuições para o PIS/Pasep e a Cofins na comercialização do biodiesel – referido como modelo tributário do biodiesel –, estabelecendo coeficientes de redução para esse biocombustível oriundo de matérias-primas fornecidas pela agricultura familiar. A produção e a comercialização de biodiesel com essas características, comprovadas pela certificação do MDA mediante o selo “Combustível Social”, tem tratamento tributário diferenciado, embora esse biocombustível também possa ter origem em matérias-primas adquiridas de outros fornecedores no mercado.

Ancorado nessa MPv 227 de 06/12/2004, o Decreto nº 5.297, da mesma data, criou o selo “Combustível Social” e regulamentou o modelo tributário aplicável ao biodiesel. A Figura 4, a seguir, resume a base legal desses dois instrumentos no que importa à análise do tema deste capítulo. O órgão público responsável pelo selo “Combustível Social” é a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SAF); cabendo à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (MF/SRF) as atribuições referentes às questões tributárias.

¹⁶As demais medidas foram basicamente as seguintes: **a)** art. 1º: “as atividades de importação ou produção de biodiesel deverão ser exercidas, exclusivamente, por pessoas jurídicas constituídas na forma de sociedade sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, beneficiárias de concessão ou autorização da Agência Nacional de Petróleo - ANP” e “que mantenham Registro Especial junto à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda”; **b)** atribuição à ANP a fixação do percentual de adição do biodiesel ao óleo diesel derivado de petróleo, observadas as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Cabe acrescentar que, pela Lei nº 11.097, de 13/01/2005, resultante de projeto de conversão da MPv nº 214, de 13/09/2004, essa agência passou a denominar-se Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantendo a sigla original ANP.

Figura 4 - Base Legal do Selo “Combustível Social” e do Modelo Tributário do Biodiesel



Fontes: MPv nº 214/2004; MPv nº 227/2004 e Decreto nº 5.297/2004 - Elaboração da autora

4.1 Alterações Introduzidas no Selo “Combustível Social” (SCS)

A MPv nº 227/2004 estabelece que os coeficientes de redução de alíquota previstos no modelo tributário aplicam-se ao biodiesel oriundo de matérias-primas fornecidas pelo “agricultor familiar, assim definido no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf”. Apoiado nesse dispositivo, o Decreto nº 5.297, de 06/12/2004, em seu art. 2º, instituiu o selo “Combustível Social” – doravante referido pela sigla SCS –, concedido ao produtor de biodiesel que promover a inclusão social de agricultores familiares enquadrados no Pronaf que lhes forneçam matéria-prima, desde que as aquisições atendam percentuais mínimos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e sejam feitas mediante contratos especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade, conforme requisitos também estabelecidos pelo MDA. O produtor de biodiesel deve ainda assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares que lhe forneçam matéria-prima.

Referidos percentuais mínimos podem ser diferenciados por região e o SCS pode ser utilizado pelo produtor de biodiesel “para fins de promoção comercial de sua produção”, além de lhe “conferir direito a benefícios de políticas públicas específicas voltadas para promover a produção de combustíveis renováveis com inclusão social e desenvolvimento regional”.

Com base nesse Decreto nº 5.297/2004, o MDA regulamentou o SCS por meio da Instrução Normativa nº 01, de 05/07/2005, estabelecendo critérios e procedimentos para concessão, manutenção e uso desse certificado pelos produtores de biodiesel, conforme tratado a seguir.

4.1.1 Instrução Normativa nº 1, do MDA, de 05/07/2005

As principais exigências para obtenção do SCS estabelecidas nessa Instrução Normativa foram os seguintes:

- a) o produtor de biodiesel deve adquirir matérias-primas de agricultores familiares enquadrados no Pronaf ou de suas cooperativas, mediante celebração de contratos fixando prazos, valor da compra, condições de entrega e critérios de reajustes do preço contratado, devendo tais instrumentos conter anuência expressa da representação do agricultor familiar que participou das negociações comerciais;
- b) também é de responsabilidade do produtor de biodiesel assegurar assistência e capacitação técnica a todos os agricultores familiares dos quais adquira matérias-primas, podendo fazê-lo por equipe técnica própria ou por instituições contratadas;
- c) em ambos os casos o produtor de biodiesel deve *“apresentar um plano de prestação dos serviços de assistência técnica e capacitação dos agricultores familiares, compatível com as aquisições feitas da agricultura familiar e com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural do MDA”*. Mencionado plano deve conter várias informações, incluindo a descrição do quadro de profissionais da assistência técnica e seus respectivos currículos e funções, assim como o número de agricultores assistidos e a metodologia de trabalho;
- d) os percentuais mínimos de aquisições de matéria-prima do agricultor familiar foram estabelecidos em 10% para as regiões Norte e Centro-Oeste; em 50% para o Nordeste e o Semiárido e em 30% para o Sudeste e o Sul. Esses percentuais referem-se ao custo de aquisição de matérias-primas do agricultor familiar ou de sua cooperativa em relação ao custo total anual das aquisições de materiais graxos, de origem vegetal ou animal, feitas pelas usinas para produzir biodiesel.

Depois da definição desses critérios básicos, que vigorou por quase quatro anos, o MDA introduziu três modificações nas regras para concessão, manutenção e uso do SCS, sendo uma por Instrução Normativa e duas por meio de Portarias – a seguir resumidas com destaque para as alterações com rebatimentos sobre a agricultura familiar do Nordeste.

4.1.2 Instrução Normativa nº 1, do MDA, de 19/02/2009

Essa Instrução Normativa revogou a anterior, de 2005, manteve a maioria dos dispositivos e introduziu aperfeiçoamentos e inovações nas regras do SCS. O percentual mínimo de 30% foi mantido para o Sudeste e o Sul; o relativo ao Norte e Centro-Oeste foi ampliado de 10% para 15% (a partir da safra 2010/2011), enquanto que o do Nordeste foi reduzido de 50% para 30%.

Embora na Instrução Normativa anterior, de 2005, não haja dispositivo proibindo que a usina adquira matérias-primas em região distinta da que está localizada, essa possibilidade ficou clara nessa alteração de 2009, na qual foi inclusive inserida a fórmula de cálculo das exigências mínimas quando a usina adquire oleaginosas em regiões diferentes.

Isso implica dizer que os percentuais de exigências mínimas vinculam-se à região de produção da matéria-prima e não à de localização da usina de biodiesel. Em face de suas possíveis repercussões sobre o processo de inclusão social da agricultura familiar nordestina no PNPB, essa alteração será objeto de discussão em outras partes desta Dissertação.

Foram também introduzidas alterações nas regras de cálculo das exigências mínimas. Para efeito do cômputo dessas exigências, foi mantido o valor referente às aquisições de matérias-primas da agricultura familiar, permitindo-se acrescentar as despesas incorridas pelo produtor de biodiesel com os seguintes itens (desde que não descontadas do preço pago ao agricultor familiar pela matéria-prima):

- a.** análise de solos;
- b.** doação de insumos e serviços (sementes e/ou mudas, adubos, corretivo de solo, horas-máquina e/ou combustível); e
- c.** valor referente à assistência e capacitação técnica dos agricultores familiares – fornecida diretamente pelo produtor de biodiesel ou

terceirizada –, “*limitado a salários e/ou honorários dos técnicos, inclusos os encargos trabalhistas, e despesas de deslocamento, hospedagem, material didático e alimentação para a realização da assistência técnica e capacitação aos agricultores familiares, limitadas ao valor máximo de 20% em relação ao valor dos salários e/ou honorários dos técnicos*”.

A soma dos valores citados em **a**, **b** e **c** ficou limitada (em relação ao valor das aquisições de matérias-primas do agricultor familiar) ao máximo de 100% para as regiões carentes (Norte, Nordeste e Semiárido) e de 50% para o Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

No intuito de estimular a diversificação de fontes de matérias-primas para o biodiesel no Nordeste, foi introduzida inovação importante: trata-se do chamado multiplicador, permitindo que o valor relativo às compras de oleaginosas outras, exceto a soja, pode ser multiplicado por 1,5 para cômputo do percentual mínimo de aquisições da agricultura familiar. Isso implica dizer que R\$ 1,00 comprado de girassol, por exemplo, pode ser computado por R\$ 1,50 no cálculo do percentual mínimo exigível de compras da agricultura familiar naquela região.

Foram também introduzidas alterações nos princípios e diretrizes da assistência técnica aos agricultores familiares relacionados à segurança e soberania alimentar; sustentabilidade dos sistemas de produção; geração de renda; redução da pobreza rural e metodologia da assistência técnica.

Nesse particular, a IN MDA nº 01/2009 estabeleceu que tal assistência deve ser aplicada em seis fases: *tomada de decisão e planejamento sobre o plantio; elaboração e/ou acompanhamento do projeto técnico para a produção de oleaginosas (nos casos de pleito de financiamento agrícola da produção ou de adiantamento de insumos efetuados pelo produtor de biodiesel); plantio; condução da lavoura; colheita; e pagamento do financiamento, se for o caso.*

Nessa mesma linha, outra inovação foi fixar em 150 o número máximo de agricultores familiares atendidos por técnico agrícola. Segundo análise do Ministério de Minas e Energia¹⁷, “*foram também aperfeiçoadas a fiscalização, o controle e as*

¹⁷Resumo inserido no Boletim Mensal dos Combustíveis Renováveis, nº 14 - Fev/2009, disponível em: <http://www.mme.gov.br/spg/galerias/arquivos/publicacoes/boletim_mensal_combustiveis_renovaveis/Boletim_DCR_nx_014_-_fevereiro_de_2009_xerratax.pdf>. Acesso em 19abr2014

relações entre a agricultura familiar e as usinas de biodiesel, a rede de assistência técnica e demais organizações públicas e particulares atuantes no setor”.

4.1.3 Portaria nº 60, do MDA, de 06/09/2012

Em relação às regras até então vigentes, essa Portaria majorou o percentual de exigência mínima de aquisições de matérias-primas de agricultores familiares da região Sul de 30% para 35% (safra 2012/2013) e para 40% (safra 2013/2014), tendo sido mantidos os percentuais fixados pela IN MDA 01/2009 para as demais regiões.

Além das despesas previstas na IN MDA 01/2009 relativas à análise de solos, doação de insumos de produção e serviços aos agricultores familiares (sementes e/ou mudas, adubos, corretivos de solo e horas-máquina e/ou combustíveis), foram acrescentados outros itens cujos valores são passíveis de cômputo para efeito de cumprimento das exigências mínimas estabelecidas para o SCS: sacaria; máquinas, equipamentos e benfeitorias ligadas à atividade agrícola ou agroindustrial do agricultor familiar fornecedor de matéria-prima ao produtor de biodiesel; e valor referente a contratos, convênios, termos de parceria ou a outros instrumentos previstos em lei realizados com órgãos oficiais de pesquisa voltada à diversificação de matérias-primas pela agricultura familiar, limitado a no máximo 10% do custo de aquisição de matérias-primas do agricultor familiar ou de sua cooperativa.

O limite de 20% em relação ao valor do pagamento de salário e/ou honorários para as despesas de deslocamento, hospedagem, material didático e alimentação aplicados na assistência técnica e capacitação dos agricultores familiares foi ampliado para 40%.

Outra mudança importante contemplou os multiplicadores. O multiplicador de 1,5 aplicável às aquisições de outras matérias-primas da agricultura familiar que não a soja passou a ser de 2, tendo sido criados dois outros multiplicadores:

- 2 para as aquisições de matérias-primas oriundas do Nordeste e do Semiárido, neste caso incluindo a soja; e
- 1,2 para aquisição de matérias-primas de cooperativas agropecuárias de agricultores familiares, assim consideradas, segundo o art. 9º, *“aquelas cujo quadro social contenha, no mínimo, 60% de agricultores com DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf] registrada na base de dados da Secretaria de Agricultura Familiar”* do MDA.

Cabe sublinhar que esses multiplicadores são cumulativos. Se, por exemplo, uma usina comprar bagas de mamona ou grãos de girassol de uma cooperativa de agricultores familiares do Nordeste, cada real comprado vale R\$ 4,80 ($2 \times 2 \times 1,2 = 4,8$) para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos exigíveis para o SCS, ou seja: 2 por ser mamona ou girassol e não soja; 2 por ser no Nordeste e 1,2 por ser compra via cooperativa.

Além disso, a usina de biodiesel que assegurar assistência técnica e capacitação de forma permanente ao longo do ano para todas as outras culturas e atividades realizadas no estabelecimento do agricultor familiar que lhe fornece matéria-prima poderá computar o valor correspondente no cálculo do percentual mínimo de aquisições da agricultura familiar, respeitado o limite de 40% do valor do pagamento de salário e/ou honorários para as despesas de deslocamento, hospedagem, material didático e alimentação aplicados na assistência técnica e capacitação dos agricultores familiares.

4.1.4 Portaria nº 81, do MDA, de 26/11/2014

Embora publicada fora do período de análise desta Dissertação, cabe registrar a introdução de novas alterações nas regras do SCS pela Portaria em referência. Os valores das exigências mínimas regionais foram mantidos nos níveis estabelecidos anteriormente. A principal mudança de interesse para este trabalho refere-se aos chamados multiplicadores que passaram a incentivar ainda mais oleaginosas alternativas à soja e as regiões carentes.

O multiplicador de compras via cooperativas foi mantido em 1,2, mas os valores das aquisições de outras matérias-primas, exceto a soja, em qualquer região do Brasil, podem ser multiplicados por 4 (2 anteriormente). Se as usinas comprarem no Nordeste, esses valores podem ser multiplicados por 3 (2 anteriormente).

As usinas instaladas no Sudeste e no Centro-Oeste que adquirirem oleaginosas em suas próprias regiões (inclusive soja) podem multiplicar os valores por 1,5. Esse novo multiplicador tem o claro propósito de estimular compras de matérias-primas nessas regiões, o que tenderia a desconcentrar as aquisições junto à agricultura familiar da região Sul.

Como esses multiplicadores acumulam-se, vê-se que a agricultura familiar do Nordeste foi a grande beneficiada pelas mudanças. Antes, conforme

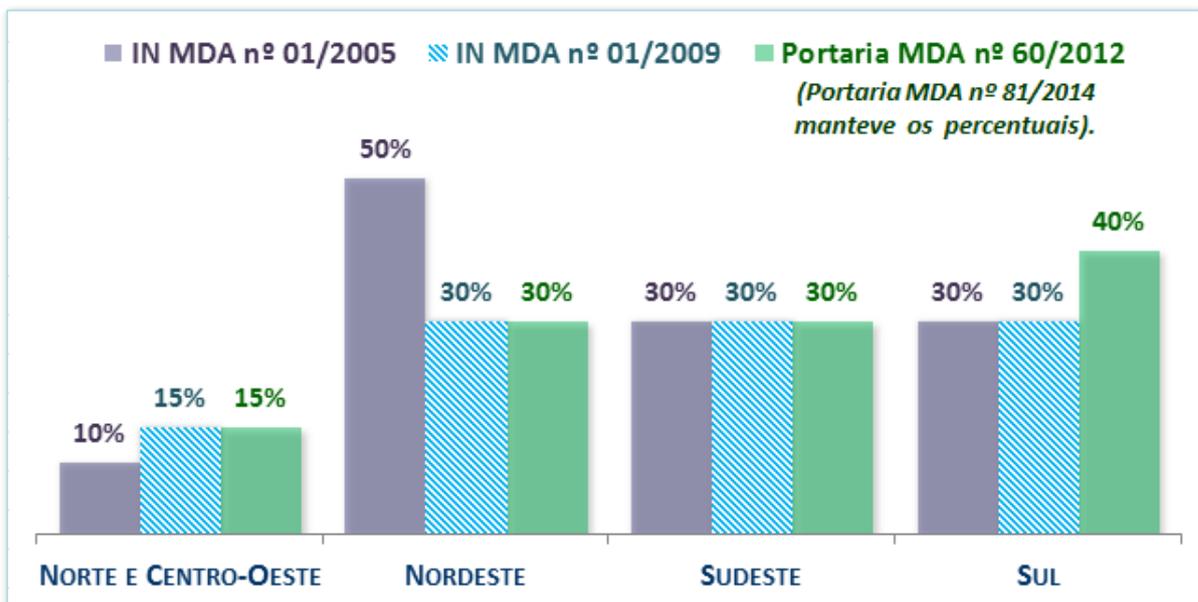
exemplificado na seção 4.1.3, cada real adquirido de mamona ou girassol de uma cooperativa de agricultores familiares no Nordeste podia ser computado pelo valor de R\$ 4,80 para efeito de cumprimento das exigências do SCS.

Com os novos multiplicadores, esse mesmo real passou a valer R\$ 14,40 (4 x 3 x 1,2), ou seja: 4 por não ser soja; 3 por ser no Nordeste e 1,2 por ser compra via cooperativa. Trata-se, portanto, de um incentivo considerável (foi triplicado), certamente uma tentativa do MDA de reverter as quedas do número de agricultores familiares nordestinos incluídos no PNPB em 2011, 2012 e 2013.

4.1.5 Resumo das Alterações nas Regras do SCS

O Gráfico 10 apresenta a evolução dos percentuais mínimos de aquisições de matérias-primas da agricultura familiar para que as usinas de biodiesel obtenham o selo “Combustível Social” (SCS), desde que atendidas as demais exigências.

Gráfico 10 - Selo “Combustível Social”: Percentuais Mínimos Regionais de Aquisições da Agricultura Familiar



Fontes: Instruções Normativas (IN) e Portarias citadas na legenda - Elaboração da autora.

Como se observa, a única região que não sofreu ajuste foi o Sudeste. A alteração mais expressiva ocorreu no Nordeste, com a redução de 20 pontos percentuais para efeito de atendimento das regras do SCS.

Para se dispor de uma visão geral das alterações nas regras do SCS, os Quadros 2 e 3, a seguir, resumem os principais aspectos contemplados nos quatro normativos examinados, abrangendo o período desta Dissertação e o ano de 2014.

Quadro 2 - Selo “Combustível Social” (SCS): Alterações no Conceito de Cooperativa de Agricultor Familiar e nos Valores Computáveis para Atendimento dos Percentuais Mínimos Regionais de Compras da Agricultura Familiar

REGRAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL”	INSTRUÇÃO NORMATIVA MDA Nº 01, DE 05/07/2005	INSTRUÇÃO NORMATIVA MDA Nº 01, DE 19/02/2009	PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012	PORTARIA MDA Nº 81, DE 26/11/2014
SIGLAS DESTE QUADRO: AF: agricultura familiar; AFs: agricultores familiares; AT: assistência técnica; DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf				
FORNECEDOR	AF ou sua cooperativa	AF ou sua cooperativa	AF ou sua cooperativa	AF ou sua cooperativa
CONCEITO DE COOPERATIVA DE AGRICULTOR FAMILIAR	Mínimo de 70% de matéria-prima própria ou de associados ou participantes e pelo menos 90% dos ativos sejam AFs com DAP	Cooperativa com DAP	Cooperativa com DAP ou Cooperativa agropecuária com pelo menos 60% de AFs com DAP	Cooperativa com DAP
VALORES CONSIDERADOS NO CÁLCULO DAS EXIGÊNCIAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL”	A. Matéria-prima adquirida (de AFs ou de suas cooperativas)	<p>A mais os seguintes itens:</p> <p>B. Assistência Técnica (AT):</p> <p>B.1 Despesas de salário e/ou honorários dos técnicos e encargos trabalhistas.</p> <p>B.2 Outras despesas de AT:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deslocamento; ▪ Hospedagem; ▪ Material didático; ▪ Alimentação. <p>B.2 ≤ 20% de B.1</p> <p>C. Análise de solos;</p> <p>D. Doação (insumos e serviços):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sementes e/ou mudas; ▪ Adubos; ▪ Corretivo do solo; ▪ Horas-máquina e/ou combustíveis. 	<p>A + B + C + D mais os seguintes itens:</p> <p>E. Sacaria</p> <p>F. Máquinas, equipamentos e benfeitorias;</p> <p>G. Contratos, convênios ou parcerias com órgãos oficiais de pesquisa agropecuária voltada à diversificação de matérias-primas pela agricultura familiar, valor limitado a 10% de A;</p> <p>H. Assistência técnica permanente às demais atividades do agricultor familiar: mesmas regras de B da IN MDA nº 01, de 19/02/2009.</p>	Não houve alteração
LIMITES PARA A SOMA: B+C+D+E+F+G+H	Não se aplicava	100% de A : regiões carentes 50% de A : demais regiões	Não houve alteração	Não houve alteração

Fontes dos dados e informações: Atois legais citados na Tabela - Elaboração da Autora.

Quadro 3 - Alterações nos Percentuais Mínimos Regionais, nos Multiplicadores e nas Regras de Assistência Técnica para Obtenção e Manutenção do Selo “Combustível Social”

REGRAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL”	INSTRUÇÃO NORMATIVA MDA Nº 01, DE 05/07/2005	INSTRUÇÃO NORMATIVA MDA Nº 01, DE 19/02/2009	PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012	PORTARIA MDA Nº 81, DE 26/11/2014
SIGLAS DESTE QUADRO: AF: agricultura familiar; AFs: agricultores familiares; AT: assistência técnica; DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf				
PERCENTUAIS MÍNIMOS REGIONAIS EXIGÍVEIS:				
- Norte e Centro-Oeste	10%	15%	15%	15%
- Nordeste	50%	30%	30%	30%
- Sudeste	30%	30%	30%	30%
- Sul	30%	30%	40%	40%
SITUAÇÕES INCENTIVADAS:				
MULTIPLICADORES APLICADOS SOBRE OS VALORES DA MATÉRIA-PRIMA ADQUIRIDA (conforme A do Quadro 2):				
- Culturas do Norte, Nordeste e Semiárido	Não havia	Não havia	2	3
- Demais culturas, exceto soja	Não havia	1,5	2	4
- Cooperativas da agricultura familiar	Não havia	Não havia	1,2	1,2
- Compras de usinas do Centro-Oeste e do Sudeste na própria região	Não havia	Não havia	Não havia	1,5
ITENS:				
REGRAS SOBRE ASSISTÊNCIA TÉCNICA (AT):				
Nº máximo de produtores rurais assistidos por técnico:	Solicitava indicar o número	150	Mantido	Mantido
Nº de visitas da AT aos AFs:	Não estabelecia esse parâmetro.	6	Mantido	Mantido
Nº de exigências do Plano de AT:	5	Mantido	Mantido	Mantido
Nº de princípios orientadores recomendados para a AT:	Não identificava de forma clara (1)	5	12	Mantido
(1) A IN MDA nº 01/2005 apenas citava a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural do MDA. Nessa época (julho de 2005), tal Política ainda não tinha <i>status</i> legal, limitando-se a normas emanadas do MDA sobre o assunto. Depois de quase cinco anos, essa Política foi definida pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.				

Fontes dos dados e informações: Atos legais citados na Tabela - Elaboração da Autora.

Analisando-se esses dois quadros constata-se, de um lado, que as regras do SCS foram se tornando mais precisas e exigentes no tocante ao número máximo de produtores rurais atendidos por técnico agrícola e ao *modus operandi* do processo de assistência técnica e capacitação prestado pelas usinas de biodiesel aos agricultores familiares e cooperativas dos quais adquirem matérias-primas para cumprir as exigências mínimas estabelecidas pelo MDA.

Por outro lado, também se verifica que, de modo geral, essas regras tornaram-se mais abrangentes ou flexíveis ao longo do tempo, aparentemente no intuito de adequá-las a características regionais (percentuais mínimos exigíveis) e à realidade que cerca as relações das usinas de biodiesel com a agricultura familiar (permitindo a inclusão de outras despesas além das compras de matérias-primas).

Constatam-se ainda mudanças visando estimular o cooperativismo junto à agricultura familiar, a diversificação de fontes de matérias-primas para o biodiesel e a maior inserção das regiões carentes em sua cadeia produtiva por meio dos multiplicadores diferenciados por oleaginosa e por região produtora.

Isso significa dizer que, para efeito do cumprimento das exigências do SCS, compras feitas nas regiões carentes, de oleaginosas outras que não a soja e por meio de cooperativas têm peso maior, dado pelos referidos multiplicadores que se acumulam, como anteriormente exemplificado.

Embora essas alterações, em si mesmas, sejam consistentes, é preciso sopesá-las com a permissão formal (Instrução Normativa nº 01 do MDA, de 19/02/2009) para o cumprimento das exigências mínimas do SCS com aquisições de oleaginosas em qualquer região, desde que da agricultura familiar.

Como as características da agricultura e dos agricultores familiares das demais regiões, especialmente do Sul, tendem a facilitar e reduzir custos do relacionamento com as usinas de biodiesel comparativamente ao Nordeste, é de se admitir que tal liberdade limitou consideravelmente o processo de inclusão social da agricultura nordestina na cadeia produtiva do biodiesel.

4.2 Alterações Introduzidas no Modelo Tributário Federal do Biodiesel

Assim como ocorreu com o SCS, esse modelo teve origem no Decreto nº 5.297, de 06/12/2004. Antes de tratar da evolução desse instrumento, cabe

comentar sobre os tributos federais aplicáveis à comercialização do diesel de petróleo e do biodiesel, seu sucedâneo de fontes renováveis. Referidos tributos são os seguintes:

- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide);
- Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); e
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Segundo dados da Petrobras, o IPI não incide sobre o diesel¹⁸. O Decreto nº 5.298, de 06/12/2004, estabeleceu alíquota zero de IPI na comercialização de biodiesel. Esse Decreto foi revogado pelo de nº 6.006, de 28/12/2006 (que alterou o IPI de diversos produtos), mas a alíquota nula foi mantida para o biodiesel.

A Cide, instituída pela Lei nº 10.336, de 19/12/2001, aplica-se à comercialização do óleo diesel mineral, tendo sido alterada diversas vezes desde 2004. Entretanto, esse ato legal não prevê incidência desse tributo sobre o biodiesel, inclusive porque, quando foi instituído (2001), esse biocombustível não fazia parte da matriz energética brasileira, o que somente veio a ocorrer em 2004. Como até hoje esse ato legal não foi alterado, a Cide sobre o biodiesel é inexistente.

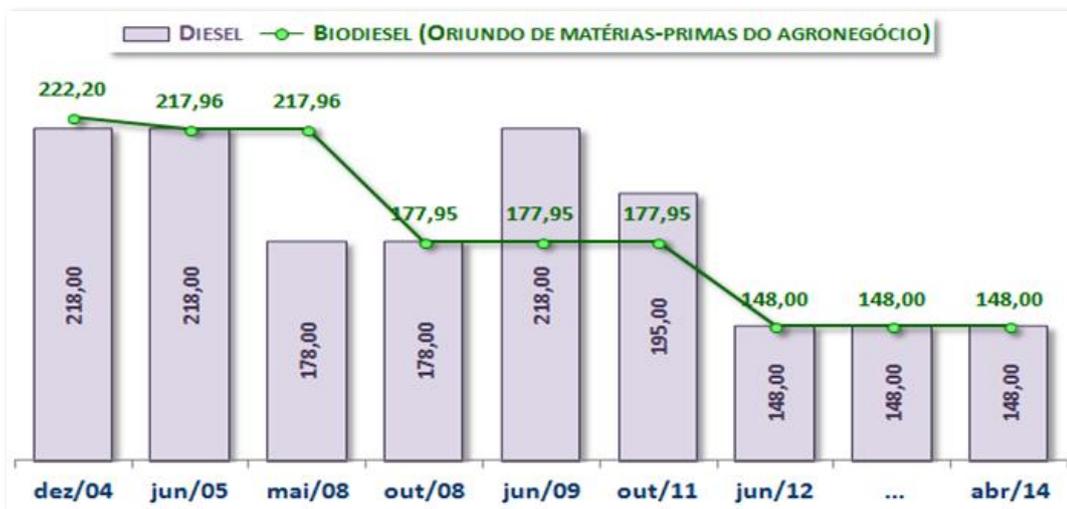
As contribuições para o PIS/Pasep (Leis Complementares nº 7, de 07/09/1970, e nº 8, de 03/12/1970), e a Cofins (Lei Complementar nº 70, de 30/12/1991) incidem tanto sobre o diesel quanto sobre o biodiesel, embora de forma diferenciada. Assim sendo, na esfera federal, a comercialização de diesel está sujeita à incidência da Cide, do PIS/Pasep e da Cofins, enquanto que o biodiesel recolhe apenas o PIS/Pasep e a Cofins.

O Gráfico 11, a seguir, proporciona uma visão geral sobre o total dos tributos federais incidentes na comercialização desses dois combustíveis, cabendo realçar que, no caso do biodiesel, trata-se da tributação máxima, ou seja, sem os incentivos previstos no modelo tributário objeto deste item.

¹⁸Esse aspecto é mostrado na composição do preço do óleo diesel ao consumidor divulgado pela Petrobras, conforme *link*: <<http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos/diesel/>> (Acesso em 20abr2014).

Isto porque a MPv nº 227/2004 estabeleceu o regime especial de apuração e pagamento das contribuições para o PIS/Pasep e a Cofins na venda de biodiesel (modelo tributário do biodiesel), onde os valores dessas contribuições foram fixados, respectivamente, em R\$ 120,14 e R\$ 553,19 por metro cúbico de biodiesel. O Poder Executivo ficou autorizado a reduzir esses valores de forma diferenciada “*em função da matéria-prima utilizada na produção de biodiesel, segundo a espécie, o produtor-vendedor e a região de produção daquela, ou da combinação desses fatores*”.

Gráfico 11 - Evolução da Tributação Federal aplicável à Comercialização de Biodiesel (máxima) e de Óleo Diesel (única) - R\$/m³



Fontes: Decretos nºs. 5.059/2004; 5.060/2004; 6.446/2008; 6.875/2009; 7.591/2011 e 7.764/2012 para o óleo diesel e 5.297/2004; 5.298/2004; 5.457/2005; 6.006/2006; 6.606/2008 e 7.768/2012 para o biodiesel - Elaboração da autora.

Esse ato legal estabelece que a redução se aplica à produção de biodiesel com matéria-prima de *agricultor familiar*, assim definido no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Executivo pode alterar essas contribuições a qualquer tempo, desde que a alíquota efetiva não ultrapasse os valores citados. Isso implica dizer que, na prática, a incidência dessas duas contribuições sobre a comercialização de biodiesel tem como teto o valor de R\$ 673,33/m³ de biodiesel (R\$ 120,14 de PIS/Pasep + R\$ 553,19 de Cofins).

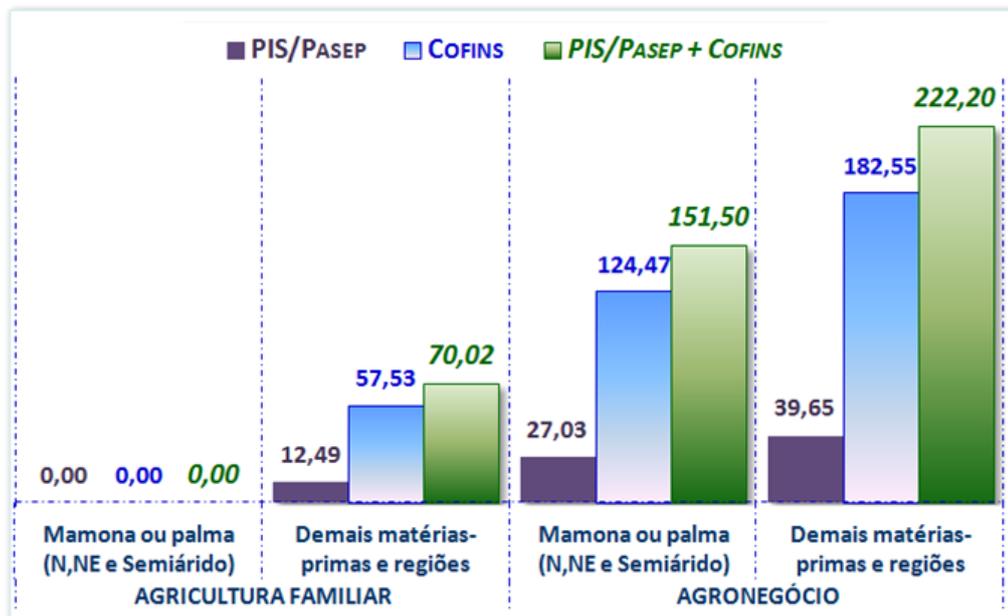
Os artigos 3º e 4º do Decreto nº 5.297, de 06/12/2004, regulamentam o modelo tributário do biodiesel, prevendo tributos diferenciados em três níveis:

- a) por matéria-prima: biodiesel oriundo de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma *versus* demais matérias-primas;

- b) por tipo de agricultor: agricultor familiar enquadrado no Pronaf *versus* os demais, abrangendo, neste caso, pessoas físicas ou jurídicas – aqui referidos como agronegócio¹⁹; e
- c) por região: Norte (N), Nordeste (NE) e Semiárido, consideradas carentes *versus* demais regiões.

O Gráfico 12 traduz os pontos centrais desse modelo. Constata-se que sobre a venda de biodiesel oriundo de mamona ou palma fornecidas por agricultores familiares das regiões carentes não incidem esses tributos federais. No outro extremo situa-se o biodiesel mais tributado: fabricado de matérias-primas cultivadas em outras regiões, de outras matérias-primas e compradas de fornecedores não enquadrados no Pronaf (agronegócio). A agricultura familiar incorpora mais incentivos do que o agronegócio em todas as regiões do País.

Gráfico 12 - Modelo Tributário Original sobre a Comercialização de Biodiesel - R\$/m³



Fontes: Decretos nº 5.297, de 06/12/2004 - Elaboração da autora.

Cabe chamar atenção para o fato de o biodiesel fabricado de óleo de mamona ou de palma nas regiões consideradas carentes gozar de benefício tributário mesmo sendo tais matérias-primas compradas do agronegócio. Isso indica

¹⁹Como as indústrias de biodiesel podem comprar matérias-primas da agricultura familiar, da não familiar (também referida como agricultura patronal ou comercial), de intermediários, de atacadistas ou de esmagadoras de oleaginosas, optamos por usar o termo agronegócio para englobar todos os fornecedores que não estejam enquadrados no Pronaf, seguindo procedimento usual em trabalhos que tratam do modelo tributário aplicável ao biodiesel. Entretanto, é preciso deixar claro que se trata apenas de um expediente para facilitar a referência e a distinção entre o fornecedor familiar e os demais, pois o agricultor familiar também faz parte do agronegócio.

a prioridade governamental para essas três regiões, bem como o incentivo e a aposta nessas duas oleaginosas no início do PNPB.

A seguir, são sumariadas as mudanças introduzidas no modelo tributário aplicável ao biodiesel. Para compreendê-las é importante destacar que o § 7º do art. 5º da Lei nº 11.116, de 18/05/2005, limita a tributação federal máxima sobre o biodiesel à incidente na comercialização de diesel – composta, como antes mencionado, pela soma das contribuições para o PIS/Pasep e Cofins, adicionada da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (Cide).

4.2.1 Decreto nº 5.457, de 06/06/2005

Esse ato legal foi responsável pela primeira modificação no modelo tributário, introduzindo pequena redução nas contribuições para o PIS/Pasep e Cofins incidentes na comercialização de biodiesel fabricado com matérias-primas adquiridas do agronegócio que não sejam mamona ou palma.

Os valores foram alterados de R\$ 39,65/m³ para R\$ 38,89/m³ (PIS/Pasep) e de R\$ 182,55/m³ para R\$ 179,07/m³ (Cofins), resultando numa redução de R\$ 222,20/m³ para R\$ 217,96/m³. No cômputo final essas alterações foram pequenas, tendo por propósito ajustar os valores aos ditames do referido § 7º do art. 5º da Lei nº 11.116, de 18/05/2005. De fato, a tributação federal total então vigente era de R\$ 218,00/m³ de diesel de petróleo – conforme apresentado no Gráfico 11 –, sendo R\$ 70,00/m³ de Cide (Decreto nº 5.060, de 30/04/2004), R\$ 26,36/m³ de PIS/Pasep e R\$ 121,64/m³ de Cofins (Decreto nº 5.059, de 30/04/2004).

4.2.2 Decreto nº 6.458, de 14/05/2008

Esse Decreto apenas estendeu a redução de 100% no PIS/Pasep e na Cofins para quaisquer matérias-primas oriundas de agricultores familiares do Norte, do Nordeste e do Semiárido, privilégio tributário até então exclusivo da mamona, no caso do Nordeste, e da palma, na região Norte.

Essa medida ampliou as possibilidades de inclusão social de agricultores familiares das regiões carentes na cadeia produtiva do biodiesel, incorporando, nos incentivos, todas as oleaginosas passíveis de cultivo naquelas regiões e não apenas a mamona e a palma. Isso pode ser interpretado como reconhecimento do governo federal quanto à dificuldade de continuar apostando na mamona todas as fichas do processo de inclusão social da agricultura familiar nordestina no PNPB.

4.2.3 Decreto nº 6.606, de 21/10/2008

Estabeleceu nova redução para o PIS/Pasep e a Cofins incidentes na comercialização de biodiesel fabricado com matérias-primas adquiridas do agronegócio que não sejam mamona ou palma. Os valores foram alterados de R\$ 38,89/m³ para R\$ 31,75/m³ (PIS/Pasep) e de R\$ 179,07/m³ para R\$ 146,20/m³ (Cofins), resultando na redução de R\$ 217,96/m³ para R\$ 177,95/m³, o que corresponde a uma redução de R\$ 40,00/m³ de biodiesel.

Como o Decreto nº 6.446, de 02/05/2008, reduziu a Cide nas vendas de diesel nesse mesmo valor (de R\$ 70,00/m³ para 30,00/m³), fica mais uma vez claro que a alteração da tributação máxima aplicável ao biodiesel foi um ajuste para atender a limitação imposta pelo § 7º do art. 5º da Lei nº 11.116, de 18/05/2005, anteriormente referida.

4.2.4 Decreto nº 7.768, de 27/06/2012

Pelo Decreto nº 6.875, de 08/06/2009, a Cide sobre o diesel retornou de R\$ 30,00/m³ para R\$ 70,00/m³. O Decreto nº 7.591, de 28/10/2011, reduziu esse tributo para R\$ 47,00/m³ de óleo diesel. Como essas duas alterações não feriram a limitação fixada no § 7º do art. 5 da Lei nº 11.116, de 18/05/2005, não houve necessidade de ajustar a tributação federal sobre o biodiesel.

Posteriormente, o Decreto nº 7.764, de 22/06/2012, reduziu de R\$ 47,00/m³ para zero a alíquota da Cide incidente na comercialização do diesel fóssil. Diante disso, foi necessário ajustar os valores do PIS/Pasep e da Cofins sobre a comercialização de biodiesel de modo a respeitar a limitação prevista na Lei nº 11.116/2005, como acima mencionado. Isso foi feito pelo Decreto nº 7.768/2012 que procedeu a três ajustes:

- a) as contribuições aplicáveis ao biodiesel oriundo de matérias-primas adquiridas do agronegócio (até então fixadas pelo Decreto nº 6.606, de 21/10/2008) foram reduzidas de R\$ 31,75/m³ para R\$ 26,41/m³ (PIS/Pasep) e de R\$ 146,20/m³ para R\$ 121,59/m³ (Cofins), resultando numa redução total de R\$ 177,95/m³ para R\$ 148,00/m³;
- b) no caso do biodiesel fabricado a partir de mamona ou palma oriundas do agronegócio das regiões carentes, essas contribuições foram também reduzidas de R\$ 27,03/m³ para R\$ 22,48/m³ (PIS/Pasep) e de R\$

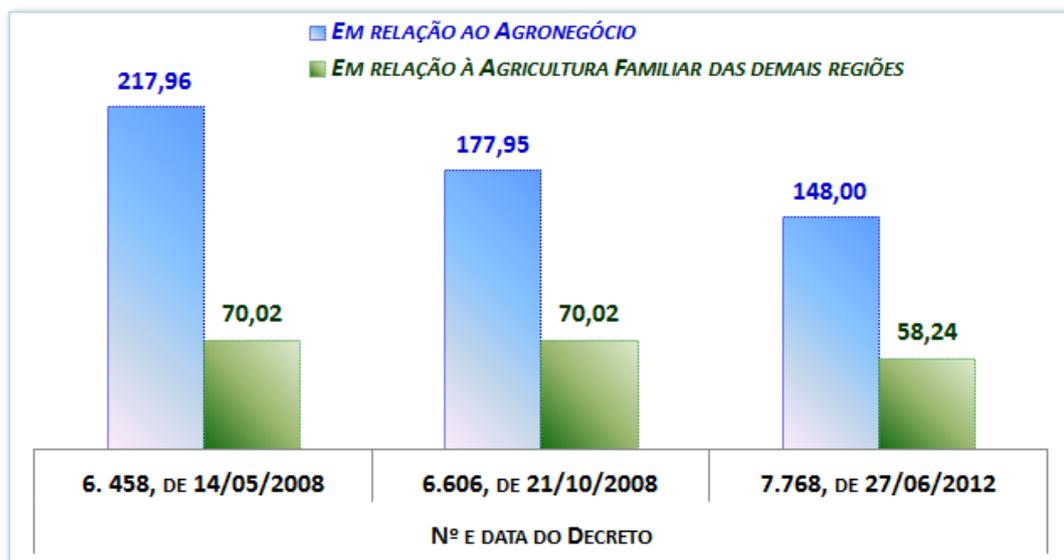
124,47/m³ para R\$ 103,51/m³ (Cofins), resultando numa redução de R\$ 151,50/m³ para R\$ 125,99/m³ na soma desses dois tributos; e

- c) no caso do biodiesel fabricado com matérias-primas da agricultura familiar, as contribuições foram reduzidas de R\$ 12,49/m³ para R\$ 10,39/m³ (PIS/Pasep) e de R\$ 57,53/m³ para R\$ 47,85/m³ (Cofins), resultando numa redução global de R\$ 70,02/m³ para R\$ 58,24/m³.

4.2.5 Resumo das Alterações no Modelo Tributário do Biodiesel

Para proporcionar uma visão de conjunto dessas alterações, o Gráfico 13 sintetiza a evolução dos benefícios do modelo tributário para aquisições de matérias-primas da agricultura familiar do Nordeste em relação a compras do agronegócio e da agricultura familiar das demais regiões brasileiras.

Gráfico 13 - Evolução da Vantagem Tributária de comprar Oleaginosas da Agricultura Familiar do Nordeste em relação a outros Fornecedores - R\$/m³



Fontes: Decretos citados no gráfico - Elaboração da autora.

O ponto central a destacar desse gráfico é o de que, a partir de 2008, as aquisições de oleaginosas da agricultura familiar nordestina passaram a oferecer vantagens cada vez menores às usinas, comparativamente ao agronegócio e também à agricultura familiar das demais regiões.

Diante disso, as alterações no modelo tributário do biodiesel tornaram cada vez menos vantajoso, para as usinas, comprar matérias-primas de agricultores familiares do Nordeste. Assim sendo, o modelo tributário funcionou como

instrumento cada vez mais fraco para estimular a inclusão social da agricultura daquela região carente no PNPB e, portanto, para reduzir desníveis regionais.

4.2.6 Crédito Presumido versus Modelo Tributário do Biodiesel

A partir de registros em alguns questionários da pesquisa semiestruturada aplicada para apoiar as conclusões desta Dissertação, objeto de análise no próximo capítulo, buscou-se elaborar estudo complementar ao modelo tributário com vistas a compreender de modo mais abrangente a influência de variáveis tributárias no PNPB, particularmente em seu desempenho na agricultura familiar do Nordeste.

Citados registros dizem respeito ao crédito presumido das contribuições para o PIS/Pasep e a Cofins que são, como visto no item precedente, os dois tributos federais aplicáveis à comercialização do biodiesel. Segundo esses comentários, o uso desse instituto na indústria do biodiesel praticamente anulou os incentivos do modelo tributário. Assim, o crédito presumido estaria atuando contra a consecução do objetivo prioritário do PNPB, voltado à inserção da agricultura familiar.

Para compreender essa questão, é preciso partir de duas características dessas contribuições: salvo em alguns casos, elas incidem no valor agregado (ou seja, são não cumulativas) e seus contribuintes são apenas pessoas jurídicas. Quanto ao primeiro aspecto, CHAVES (2013) registra que a Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003, autorizou a lei a definir setores de atividade econômica para os quais as contribuições para o PIS/Pasep e a Cofins serão não cumulativas²⁰. Ele demonstra que a cumulatividade – chamada cobrança em cascata – desses tributos vinha trazendo grandes distorções no sistema econômico, estimulando artificialmente a integração vertical do setor produtivo.

Para avançar nessa compreensão, cabe exemplificar com uma situação muito comum na indústria alimentícia e também na de biodiesel: grande parte das matérias-primas transformadas por essas indústrias é fornecida por agricultores, pessoas físicas. Na composição dos preços pagos a esses agricultores, há custos relacionados a insumos modernos, tais como fertilizantes, corretivos e defensivos agrícolas fornecidos por empresas sujeitas ao recolhimento de PIS/Pasep e da

²⁰No sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil constatam-se casos em que o regime cumulativo permanece, a exemplo de instituições financeiras, operadoras de planos de assistência à saúde, empresas tributadas pelo Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica com base no lucro presumido ou arbitrado e outras, incluindo as sociedades cooperativas – exceto as de produção agropecuária e de consumo.

Cofins. Entretanto, como tais agricultores são pessoas físicas, não sujeitas a esses dois tributos, as indústrias (de alimentos e de biodiesel) não podem descontar o crédito referente ao valor dessas duas contribuições já recolhidas pelas empresas fornecedoras desses insumos ao agricultor.

Conseqüentemente, quando essas indústrias comercializam alimentos processados ou biodiesel, a parcela relativa aos custos dos insumos usados pelo agricultor, pessoa física, será duplamente tributada, ferindo o princípio da não cumulatividade. Reside aqui o principal argumento em favor do emprego do instituto do crédito presumido por vários setores e, no que diz respeito mais diretamente à presente Dissertação, pela indústria que usa o óleo de soja como matéria-prima, seja para alimentos, seja para o biodiesel.

Se, na situação antes comentada sobre os agricultores pessoas físicas que usam insumos modernos tributados pelas referidas contribuições, fosse possível identificar os valores exatos das contribuições embutidas nos preços dos produtos vendidos às indústrias, seria fácil eliminar a bitributação: bastaria permitir que as esmagadoras de óleo de soja descontassem o valor correspondente ao acertar as contas com o Fisco.

Entretanto, na prática isso se mostra virtualmente impossível, pois nem toda soja (para ficar no mesmo exemplo) é produzida com a mesma proporção de insumos, afora o fato de que seus preços tendem a variar nas diferentes regiões devido a diferentes fatores. É nesse ponto que surge a figura do crédito presumido: valor arbitrado pelo Fisco a ser descontado do recolhimento do PIS/Pasep e da Cofins pelas indústrias e que, na prática, pode ser diferente do valor exato em face da multiplicidade de situações possíveis no mundo real, como acima mencionado.

Pelo que se depreende da numerosa e complexa legislação sobre crédito presumido e de comentários sobre esse tema – cuja análise aprofundada foge do escopo desta Dissertação –, a desoneração da cesta básica, em cuja composição os alimentos industrializados, dentre os quais o óleo de soja, têm participação significativa, precedeu a extensão desse instituto à indústria do biodiesel. O crédito presumido foi proposto pelo Executivo mesmo antes da Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003, que abrigou na Carta Magna autorização para que a lei defina os setores atendidos com a não cumulatividade do PIS/Pasep e da Cofins, como vimos.

Isso fica claro em dois trechos da Exposição de Motivos nº MF 00211 EM MPV PIS PASEP, de 29/08/2002, que capeou a Medida Provisória nº 66, da mesma data, convertida na Lei nº 10.637, de 30/12/2002. Em seu parágrafo 2, a EM registra: *... o que se pretende, na forma desta Medida Provisória, é, gradualmente, proceder-se à introdução da cobrança em regime de valor agregado – inicialmente com o PIS/Pasep para, posteriormente, alcançar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).*

No parágrafo 5, acrescenta que *no caso específico do setor agroindustrial, constata-se uma significativa relevância na aquisição de insumos que, no modelo proposto, não resultaria em transferência de créditos, porquanto não estão sujeitos à tributação – como é o caso de insumos adquiridos de pessoas físicas.* No parágrafo 5 propõe *conceder um crédito presumido de 70% do valor das aquisições de insumos feitas a pessoas físicas, com vistas a minorar o desequilíbrio entre débitos e créditos [dessas duas contribuições].*

Esse dispositivo acabou não integrando a Lei nº 10.637/2002, mas foi incluído na Lei nº 10.684, de 30/05/2003, a primeira identificada com dispositivo relacionado à aplicação do crédito presumido para a indústria de alimentos, incluindo o óleo de soja e outros óleos vegetais para consumo humano.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00047/2004-MF, de 30/04/2004, da Medida Provisória (MPv) nº 183, da mesma data, *o crédito presumido foi instituído com a única finalidade de anular a acumulação do PIS/Pasep e da Cofins nos preços dos produtos dos agricultores e pecuaristas pessoas físicas, dado que estes não são contribuintes dessas contribuições, evitando-se, assim, que dita acumulação repercutisse nas fases subsequentes da cadeia de produção e comercialização de alimentos.*

Em seguida, a Lei nº 10.925, de 23/07/2004, resultante da conversão da mencionada MPv nº 183/2004, reduziu a zero as alíquotas dessas duas contribuições sobre as vendas desses óleos vegetais (e de diversos outros produtos) no mercado interno, destinados à alimentação humana, e ainda estabeleceu crédito presumido de 35% sobre o valor das aquisições de soja e de seus derivados de pessoas físicas ou recebidas de cooperado pessoa física para as empresas (pessoas jurídicas) que processam e comercializam esses alimentos.

No setor do biodiesel, o instituto do crédito presumido do PIS/Pasep e da Cofins foi introduzido pelo art. 47 da Lei nº 12.546, de 14/12/2011²¹, estabelecendo que 50% do valor das aquisições de matérias-primas ou recebidas de cooperado pessoa física e utilizados como insumo na produção de biodiesel podem ser deduzidos dos recolhimentos devidos a essas contribuições pelas pessoas jurídicas produtoras desse biocombustível.

A Lei nº 12.715, de 17/09/2012, estendeu esse benefício às compras de pessoa jurídica que exerça atividade agropecuária, de cooperativa de produção agropecuária ou de cerealista que exerça cumulativamente as atividades de limpar, padronizar, armazenar e comercializar a matéria-prima destinada à produção de biodiesel. Além disso, suspendeu a incidência do PIS/Pasep e da Cofins nas receitas da venda de matéria-prima *in natura* de origem vegetal destinada à produção de biodiesel, quando efetuada por pessoa jurídica ou cooperativa de produção agropecuária, equiparando-as, na prática, ao agricultor (familiar ou não), pois tais contribuições não são recolhidas por pessoas físicas.

Posteriormente, a Lei nº 12.865, de 09/10/2013, revogou o art. 47 da Lei nº 12.546/2011 sobre o crédito presumido, estabelecendo, em seu lugar, nova forma de cálculo: fixou-o em 45% das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins sobre o valor de venda do biodiesel, descontado do crédito presumido referente ao valor da aquisição do óleo de soja usado como insumo.

Cabe aqui realçar que apenas o biodiesel de óleo de soja tem o benefício do crédito presumido, embora esse biocombustível venha sendo produzido no Brasil com outras matérias-primas, destacando-se o sebo bovino com participação relevante no total, da ordem de 15%. Há, portanto, na legislação referente ao crédito

²¹Como registra matéria da Revista BiodieselBR, *o anseio por mudanças no sistema de tributação da cadeia de soja é antigo. Há mais de dez anos, o PIS e a Cofins migraram do sistema cumulativo (incidência em cascata) para o sistema não cumulativo, que permite o crédito do imposto pago nas etapas anteriores. “Naquela época, a Receita Federal reconheceu que ficavam resíduos de PIS e Cofins nas matérias-primas de origem agropecuária, pois os produtores rurais são constituídos na forma de pessoa física, e instituiu para os alimentos um sistema de crédito presumido para desonerar esses resíduos”, recorda o secretário da Abiove. O biodiesel foi incluído no crédito presumido em dezembro de 2011. Mas por falta de regulamentação, a previsão legal não entrou em vigor.* Disponível em: <http://www.abiove.org.br/site/_FILES/Portugues/14102013-102720-biodieselbr_11_outubro_2013.pdf> (Acesso em 15out2014).

presumido, tratamento assimétrico no que diz respeito às diferentes matérias-primas usadas para fabricar o biodiesel nacional²².

A Lei nº 12.995, de 18/06/2014, autorizou a apuração do crédito presumido instituído pelo art. 47 da Lei nº 12.546/2011 para operações ocorridas durante o período de sua vigência e convalidou os créditos presumidos previstos na Lei nº 10.925/2004, regularmente apurados em relação à compra ou recebimento de soja *in natura* por pessoa jurídica produtora de biodiesel.

Na prática, isso corresponde a estabelecer o benefício de 35% sobre o valor das aquisições de soja e seus derivados de pessoas físicas ou recebidas de cooperado pessoa física também para as usinas de biodiesel e não somente para a indústria alimentícia, conforme previsto na Lei nº 10.925/2004. Em tese, esse crédito presumido passaria a valer a partir de 2008 para as usinas de biodiesel, quando entrou em vigor a mistura obrigatória. Todavia, isso depende de disciplinamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme dispõe a Lei nº 12.995/2014.

Ao que tudo indica, isso não chegou a ser feito. A Instrução Normativa (IN) RFB nº 1.497, de 07/10/2014, posterior à referida Lei, regulamentou a Lei nº 12.865, de 09/10/2013, antes examinada, não fazendo qualquer referência à Lei nº 12.995/2014. Dentre outros aspectos, essa IN permite liberar antecipadamente até 70% dos créditos presumidos das usinas de biodiesel (e de outras pessoas jurídicas) sem necessidade da análise prévia tradicional por parte do Fisco, além de poderem usar os créditos não aproveitados para pagamento de outros tributos administrados pela Receita Federal (IPI, Imposto sobre a Renda etc.) ou pedirem seu ressarcimento.

Em razão desse emaranhado legal, com diferentes alíquotas vigorando em distintos períodos, contemplando matérias-primas compradas de pessoas físicas, de cooperativas e de pessoas jurídicas, dispositivos incluídos e não regulamentados, outros revogados e assim por diante, a tarefa de averiguar com rigor as repercussões desse conjunto no modelo tributário aplicável ao biodiesel é

²² Embora igualmente fora do escopo desta Dissertação, é de se aventar a hipótese de essa assimetria constituir fator explicativo adicional da predominância do óleo de soja (aproximadamente 80%) como matéria-prima do biodiesel, ao lado de outros fatores como escala de produção e preços mais competitivos. Ademais, tal assimetria tende a desfavorecer o Nordeste, onde a produção de soja ocorre nas áreas de Cerrado daquela região, que abriga menos de 1/5 do total nacional desse bioma.

extremamente complexa e merecedora de investigações mais aprofundadas. Como realçado anteriormente, isso foge do escopo desta Dissertação.

Mesmo assim, parece claro concluir que a introdução do instituto do crédito presumido na indústria do biodiesel, proposta e/ou sancionada pelo governo, tendeu a equiparar pessoas físicas a pessoas jurídicas como fornecedoras de matérias-primas para a produção de biodiesel e, nesse sentido e sob o ponto de vista tributário, reduziu ou eliminou entraves à maior participação de agricultores familiares, pessoas físicas, como supridores de matérias-primas às usinas, o que é indispensável para obterem e manterem o selo “Combustível Social”.

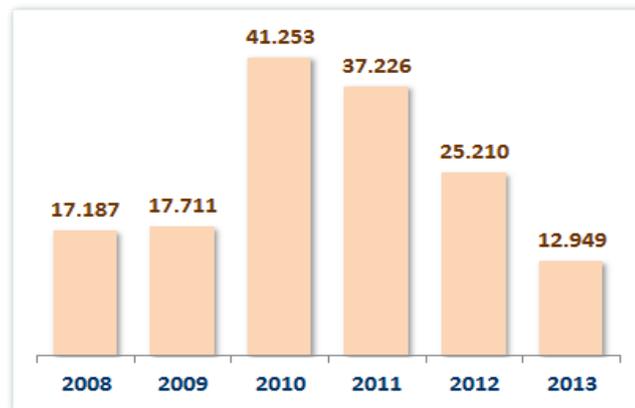
Entretanto, nenhum dispositivo distingue agricultor familiar de outras categorias de produtores rurais. Isso implica dizer que o crédito presumido, ao beneficiar agricultores de forma geral, como pessoas físicas, acabou tornando sem efeito prático os incentivos do modelo tributário direcionados à agricultura familiar e, particularmente, à da região Nordeste. Ademais, ao beneficiar apenas a soja, ainda de pouca expressão naquela região²³, também não contribuiu para a diversificação de culturas no Nordeste, objetivo claro do SCS ao estabelecer multiplicadores com esse propósito, como examinado no item 4.1.

4.3 Conclusões sobre o SCS e o Modelo Tributário

A análise desenvolvida nos itens precedentes deste capítulo possibilita chegar a algumas conclusões importantes para os objetivos desta Dissertação. No tocante ao SCS, constata-se que as alterações introduzidas durante o período 2008/2013 foram no sentido de estimular maior participação da agricultura familiar do Nordeste na cadeia produtiva do biodiesel.

Para fundamentar e deixar mais claras essas conclusões, integrantes do objetivo central desta Dissertação, é útil partir da trajetória de participação da agricultura familiar do Nordeste no PNPB, analisada no capítulo 2, e confrontar essa evolução com as alterações introduzidas nesses dois instrumentos. Para isso, o Gráfico 14 destaca o número de agricultores familiares nordestinos que venderam matérias-primas às usinas de biodiesel no período 2008/2013.

²³No Nordeste, a soja é cultivada em áreas de Cerrado, em grandes propriedades, com potencial produtivo muito superior à média da agricultura regional e, por consequência, menos dependente de incentivos tributários para inserir-se na cadeia produtiva do biodiesel, o que tende a ocorrer pelas forças do próprio mercado.

Gráfico 14 - Número de Agricultores Familiares do Nordeste no PNPB: 2008/2013

Fonte: Gráfico 9 - Elaboração da autora

Nas seções do item 4.1 deste capítulo verificou-se ter havido três alterações nas regras do SCS aplicáveis ao Nordeste. Em 2009, o percentual mínimo exigível de compras da agricultura familiar passou de 50% para 30%. Como aquela região abriga metade do número de agricultores familiares brasileiros, é de se concluir que essa redução visou estimular as usinas a atender as exigências do SCS naquela região. Paralelamente, as regras passaram a incentivar outras culturas, exceto a soja, com um multiplicador de 1,5, o que também tende a beneficiar essas outras culturas no Nordeste.

Em 2012, o percentual mínimo de 30% foi mantido e o multiplicador para as demais culturas, além da soja, passou de 1,5 para 2. Além disso, matérias-primas cultivadas no Nordeste passaram a contar com multiplicador de 2, inclusive a soja, sendo de 1 nas demais regiões. Como os multiplicadores são cumulativos, compras das usinas da agricultura familiar nordestina e que não sejam de soja passaram a contar com um multiplicador de 4 (2 x 2), novamente o dobro das demais regiões.

Recentemente, a Portaria nº 81, do MDA, de 26/11/2014, ampliou consideravelmente esses multiplicadores. Como exemplificado, cada real de oleaginosas alternativas à soja, cultivadas por agricultores familiares do Nordeste e vendidas á usinas de biodiesel por meio de cooperativas vale R\$14,40, o triplo do que valia até então (R\$ 4,80).

Conclui-se, portanto, que as alterações introduzidas no SCS no período analisado foram consistentes com as prioridades do PNPB de promover a inclusão social da agricultura familiar das regiões carentes na cadeia produtiva do biodiesel. Confrontando-se essas alterações com os resultados, verifica-se que em 2010, ano

seguinte à primeira alteração no SCS, a inserção da agricultura familiar do Nordeste no PNPB alcançou seu melhor desempenho, com 41.253 famílias incluídas, correspondentes a 41,1% do total nacional.

Em princípio se poderia admitir tal avanço como reflexo das mudanças nas regras introduzidas em 2009. Entretanto, essa conclusão é pelo menos discutível. Isto porque as alterações introduzidas posteriormente beneficiaram ainda mais a agricultura familiar do Nordeste e, não obstante, os números de inclusão social declinaram a partir de 2011 por três anos consecutivos, conforme Gráfico 14.

É preciso considerar, adicionalmente, que a possibilidade formalmente estabelecida pelas regras do SCS para o cumprimento das exigências mínimas com aquisições de matérias-primas junto à agricultura familiar de qualquer região brasileira pode ter neutralizado completamente os incentivos introduzidos nas demais regras, especialmente as relacionadas aos multiplicadores.

Quanto ao modelo tributário, verificou-se, no item 4.2.5, que as alterações introduzidas reduziram paulatinamente os benefícios tributários associados à agricultura familiar nordestina comparativamente às demais regiões e ao agronegócio, atuando, portanto, contra o objetivo prioritário do PNPB.

Não bastasse isso, a introdução do crédito presumido na comercialização do biodiesel, além de não distinguir agricultor familiar de outros produtores agrícolas pessoas físicas, beneficiou a soja, cujo cultivo no Nordeste restringe-se às suas áreas de Cerrado. Assim sendo, é de se concluir que as regras tributárias aplicáveis à comercialização do biodiesel – de forma geral e não apenas no modelo tributário – atuaram no sentido inverso ao preconizado pelo PNPB em favor da agricultura familiar das regiões carentes do País.

Analisando-se os instrumentos de inclusão social do PNPB com base no referencial teórico desta Dissertação, conclui-se que, de um lado, foram introduzidas mudanças nas regras do SCS que tendem a aumentar a relação benefício/custo de aquisições de matérias-primas no Nordeste, ampliando, portanto, a aderência desse instrumento à regra de Tinbergen.

Essa melhoria deveu-se à majoração do multiplicador aplicável às aquisições feitas naquela região de 1 para 2 e à permissão de computar 100% de despesas incorridas pelas usinas no apoio à agricultura familiar regional para efeito do

cumprimento dos percentuais mínimos exigíveis para o SCS. Nas demais regiões esse percentual (também calculado em relação ao valor total das matérias-primas adquiridas pelas usinas) ficou limitado a 50%.

Entretanto, não é possível avaliar se, no cômputo geral, os benefícios adicionais à agricultura familiar nordestina decorrentes dessas mudanças foram suficientes para superar sua falta de competitividade em relação às demais regiões, especialmente o Sul, já que as usinas podem atender as exigências mínimas do SCS com aquisições em qualquer região, contanto que seja da agricultura familiar.

Quanto ao modelo tributário, a situação é mais crítica. Ele foi originalmente concebido como instrumento de política pública tendente a estimular a inclusão social da agricultura familiar, de forma geral, e a do Nordeste, em particular, pelos benefícios tributários adicionais estabelecidos para aquisições de matérias-primas naquela região, atendendo, portanto, na sua origem, a regra de Tinbergen.

Todavia, com as alterações introduzidas nesse modelo, as vantagens tributárias das compras realizadas junto à agricultura familiar nordestina *vis-à-vis* às demais regiões e até ao agronegócio tornaram-se cada vez menores, reduzindo, ao invés de aumentar, a relação benefício/custo ao longo do tempo.

Nesse sentido, as alterações no modelo tributário fragilizaram-no progressivamente como instrumento de inclusão social da agricultura familiar do Nordeste na cadeia produtiva do biodiesel. Com a aprovação do crédito presumido para a indústria da soja, que não diferencia agricultor familiar de outras categorias, esse modelo também perdeu relevância prática como instrumento de inclusão social da agricultura familiar como um todo.

Diante dessas inconsistências, conclui-se que as mudanças no modelo tributário – em sentido inverso ao que se poderia esperar de um instrumento de inclusão social – conjugadas com a aprovação do crédito presumido para a indústria do biodiesel diminuíram a aderência dos instrumentos fiscais do PNPB à regra de Tinbergen ao reduzirem a relação benefício/custo em favor de compras de matérias-primas de agricultores familiares, inclusive do Nordeste.

Isto porque, com essa conjugação de instrumentos, as usinas não têm nenhuma vantagem adicional para aquisições de matérias-primas junto ao público-alvo e às regiões prioritárias do PNPB e ainda arcam com o ônus do SCS, tendo

como contrapartida o direito de disputar 80% do mercado cativo de biodiesel nos leilões públicos da ANP. Na prática, isso tornou as regras desse certame, amparadas em lei, como único instrumento a sustentar de fato a participação da agricultura familiar no PNPB. Todavia, como tais regras não distinguem regiões, nem matérias-primas, a agricultura familiar do Sul acabou ocupando espaço cada vez maior no processo de inclusão social, conforme será discutido em tópicos adiante.

Cabe concluir, portanto, que se não fosse exigida a certificação do SCS para as usinas competirem pela fatia majoritária do mercado de biodiesel, o número de agricultores familiares inseridos na cadeia produtiva do biodiesel teria sido menor do que o observado – expressão que admite a nulidade –, tanto no Nordeste quanto nas demais regiões, o que teria frustrado ainda mais o alcance do objetivo prioritário do PNPB, cuja marca distintiva é associar a inclusão social à introdução de um novo combustível de fontes renováveis na matriz energética nacional.

Por último, cabe acrescentar que o número declinante de agricultores familiares do Nordeste inseridos no PNPB parece corroborar a conclusão de que esse resultado decorreu da inconsistência ou do caráter contraditório das alterações introduzidas nos instrumentos discricionários de inclusão social desse programa – SCS e modelo tributário. Isso de fato ocorreu, mas é preciso incluir, na análise, a interferência de outros fatores adversos ao Nordeste, como discutido no capítulo anterior e se busca aprofundar no capítulo a seguir.

5 PESQUISA SEMIESTRUTURADA SOBRE INCLUSÃO SOCIAL NO PNPB

Este capítulo objetiva qualificar as conclusões da Dissertação e, ao mesmo tempo, proporcionar uma visão mais geral e de atores relevantes quanto à validade do PNPB como política pública voltada à inserção social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, bem como sobre possíveis aperfeiçoamentos que deve receber visando melhorar seu desempenho.

Com esse propósito, foi elaborado o questionário apresentado no Apêndice A desta Dissertação e encaminhado a diversos atores, com as explicações e justificativas pertinentes sobre a finalidade da pesquisa. No item 5.1 são apresentados as principais características da pesquisa e o perfil dos entrevistados/respondentes. As respostas e conclusões que delas se pode extrair são tratadas nos itens seguintes.

5.1 Caracterização da Pesquisa e Perfil dos Respondentes

Antes de entrar na análise do levantamento realizado por meio de pesquisa semiestruturada, este item tem o propósito de caracterizar essa pesquisa, incluindo considerações sobre o perfil dos que aceitaram o convite para responder o questionário e registrar suas observações sobre o processo de inclusão social da agricultura familiar no PNPB.

5.1.1 Características da Pesquisa

A pesquisa parte de resultados já conhecidos do PNPB quanto ao número decrescente de agricultores familiares incluídos na cadeia produtiva do biodiesel – apesar do crescimento da produção – e a participação cada vez maior da região Sul e menor do Nordeste como fornecedora de matérias-primas da agricultura familiar para o atendimento, por parte das usinas de biodiesel, das exigências estabelecidas pelo MDA para concessão e manutenção do SCS.

Esses dois resultados foram apresentados por meio de gráficos anexados aos questionários visando permitir que todos os respondentes tivessem uma visão uniforme do problema. Os itens apresentados buscaram respostas para a questão central desta Dissertação e também sobre outros aspectos importantes para se formar uma visão geral do PNPB como instrumento de inclusão social de segmentos e regiões carentes da economia na cadeia produtiva do biodiesel.

O questionário encaminhado aos respondentes possui 24 itens, divididos em seis blocos. Cada qual tem um campo para a autoavaliação do entrevistado a respeito de seu grau de conhecimento sobre o tema abordado em cada bloco. Com isso buscou-se contar com um indicador de qualidade e de confiabilidade das respostas aos itens de cada bloco. Isto porque se considerou que fazer uma única pergunta ao entrevistado sobre seu grau de conhecimento do PNPB reduziria a qualidade e a confiabilidade das respostas levando-se em conta que o Programa possui outras dimensões (econômica, ambiental etc.) além da social.

Ao final de cada bloco, disponibilizou-se, ao entrevistado, um espaço flexível, de livre preenchimento, para eventual complemento das respostas, objetivando reduzir o risco de se ter omitido, na feitura do questionário, algum dado, informação ou aspecto relevante para a análise dos temas pesquisados e, ao mesmo tempo, abrir uma janela para o entrevistado registrar possíveis ângulos de visão, distintos ou ausentes do enunciado dos itens.

Tal providência mostrou-se particularmente útil para chamar atenção sobre alguns pontos interessantes, a serem resumidos neste capítulo. Nesse particular, destacam-se observações quanto à importância de se analisar medidas tributárias definidas à margem e ao arremio de princípios integrantes da estrutura do modelo tributário e que podem ter influenciado o processo de inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.

Outra característica da pesquisa foi no sentido de deixar claro aos entrevistados, nos blocos centrais da pesquisa, que se estava buscando explicações para fatos comprovados pelos dados graficamente apresentados no anexo ao questionário. Além disso, ao invés de se solicitar respostas binárias do tipo “sim” ou “não”, procurou-se “calibrar” tais respostas entre o “sim” e o “não”, pedindo-se que os respondentes atribuíssem notas às afirmações apresentadas.

Cabe também realçar a inserção, no início do questionário, do compromisso de sigilo sobre os entrevistados, no intuito de lhes proporcionar maior liberdade e independência nas respostas e pontuações, refletindo suas reais convicções sobre cada tópico e desvinculando as respostas, o máximo possível, dos cargos que ocupam nas distintas organizações públicas e particulares onde atuam.

Mesmo assim, alguns destinatários, ao serem contatados para reiterar a gentileza de suas respostas, enfatizando seu caráter sigiloso e sua finalidade acadêmica, negaram-se a fazê-lo. Alguns alegaram não ter garantia suficiente quanto ao sigilo; outros preferiram, por assim dizer, “sair pela tangente”, taxando as perguntas de tendenciosas – mas sem apontar onde residia o viés.

Nessa linha, cabe registrar a dificuldade, o empenho e a insistência, em vários casos, para se conseguir juntar número o mais representativo possível de respostas junto aos principais atores públicos e particulares vinculados direta ou indiretamente ao PNPB, embora alguns deles tenham se mostrado extremamente solícitos e colaborativos. Em contrapartida, não logramos êxito em obter respostas de entidades de classe vinculadas à agricultura familiar que nos foram indicadas pelo MDA, apesar dos reiterados pedidos.

5.1.2 Perfil dos Respondentes

Os participantes foram selecionados a partir de indicações obtidas junto à Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB), presidida pela Casa Civil da Presidência da República, e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A partir de contatos realizados com alguns entrevistados, foi possível também estender a consulta a integrantes da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel (RBTB), coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os 26 respondentes dos questionários podem ser assim agrupados:

- 7 integrantes da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB);
- 7 especialistas em agricultura familiar, incluindo um representante do MDA também integrante da CEIB;
- 5 representantes de usinas de biodiesel e de entidades de classe desses produtores;
- 3 professores atuantes no campo dos biocombustíveis;
- 3 integrantes da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel (RBTB); e
- 1 representante da Revista BiodieselBR, especializada em biodiesel.

Vários respondentes incluíram voluntariamente comentários em campos do questionário destinados a esse complemento. Esses comentários foram úteis aos propósitos da Dissertação, a exemplo do desvirtuamento do modelo tributário aplicável ao biodiesel decorrente da aprovação do crédito presumido do PIS/Pasep e

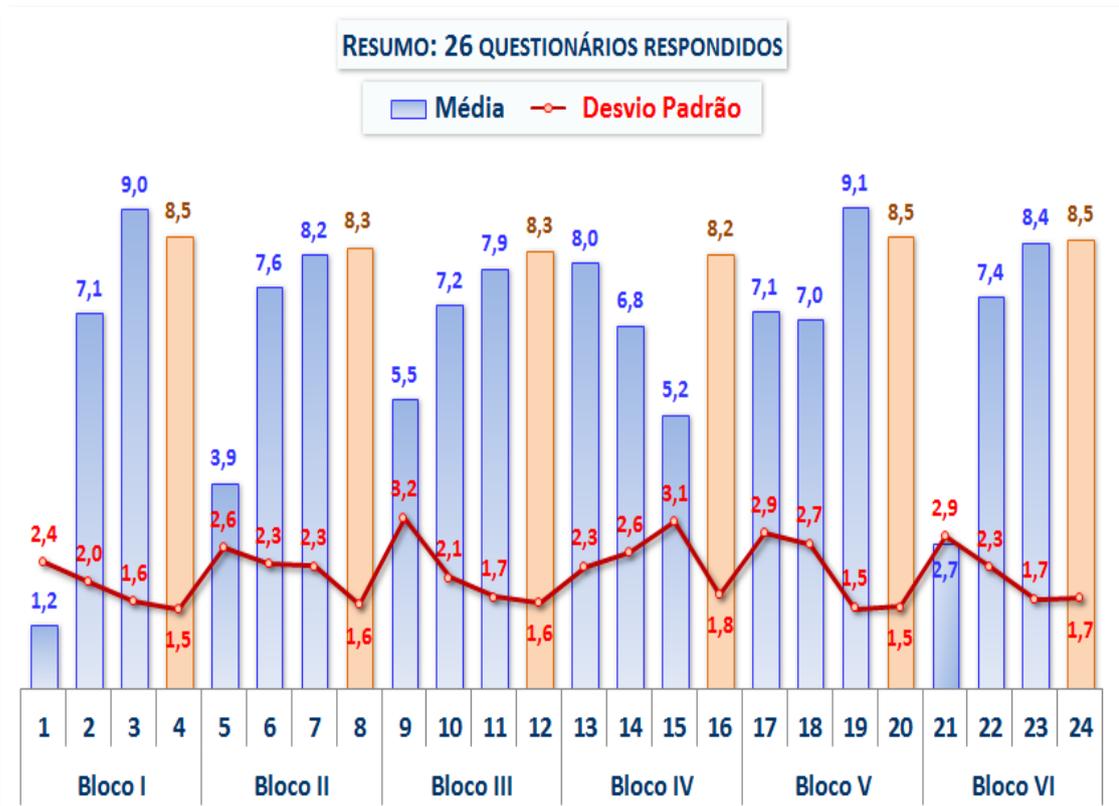
da Cofins na comercialização do biodiesel de óleo de soja, tornando os incentivos definidos naquele modelo praticamente inoperantes, como discutido no capítulo 4.

Cabe destacar que os respondentes consideram-se conhecedores das questões formuladas, com média geral de 8,4. Como a média dos desvios-padrão é de 1,6 e, por grupo de respostas, os desvios-padrão dessas autodeclarações são os menores em praticamente todos os casos, as respostas proporcionam segurança à análise dos resultados.

5.2 Resultados da Pesquisa Semiestruturada

O Gráfico 15 apresenta um resumo dos resultados da pesquisa feita com 26 respondentes, mostrando as médias e respectivos desvios-padrão associados a cada item. As seis barras destacadas em cor diferente referem-se à autoavaliação dos respondentes quanto ao grau de conhecimento dos temas tratados em cada um dos seis blocos integrantes da pesquisa.

Gráfico 15 - Resumo das Respostas aos Questionários



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) - Elaboração da autora.

Pela forma como foi elaborado o questionário, esses resultados podem ser divididos em quatro conjuntos, conforme apresentado a seguir.

5.2.1 Efeitos das Alterações nas Regras do SCS

Como demonstrado no capítulo anterior, as mudanças no SCS foram consistentes, mas os resultados do PNPB no tocante ao número de agricultores familiares incluídos na cadeia produtiva do biodiesel, declinantes no período analisado, depois de passarem por um máximo em 2011. Esse declínio deveu-se ao desempenho no Nordeste, pois a participação da região Sul foi crescente.

Nesse contexto, a pesquisa buscou respostas para duas questões centrais e interligadas: Por que as mudanças no SCS não surtiram efeito e as usinas preferem cumprir exigências do SCS no Sul e não no Nordeste, apesar das vantagens oferecidas pelas mudanças nas regras pertinentes pelo MDA?

O Gráfico 16, a seguir, apresenta as médias e desvios-padrão das respostas à primeira questão, com os respectivos enunciados, conforme apresentados no questionário encaminhado aos entrevistados/respondentes.

Gráfico 16 - Razões do Fraco Desempenho do PNPB no Nordeste



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) - Elaboração da autora.

Fazendo-se a análise do item 5 pelo ângulo invertido, os respondentes consideram que não faltaram incentivos (com média 6,1 = 10 menos 3,9). Como analisado no capítulo precedente, tais incentivos dizem respeito à permissão para que os valores adquiridos da agricultura familiar regional possam ser computados

pelo dobro e até pelo quádruplo de seu valor para efeito de cumprimento das exigências mínimas do selo social, dependendo da situação.

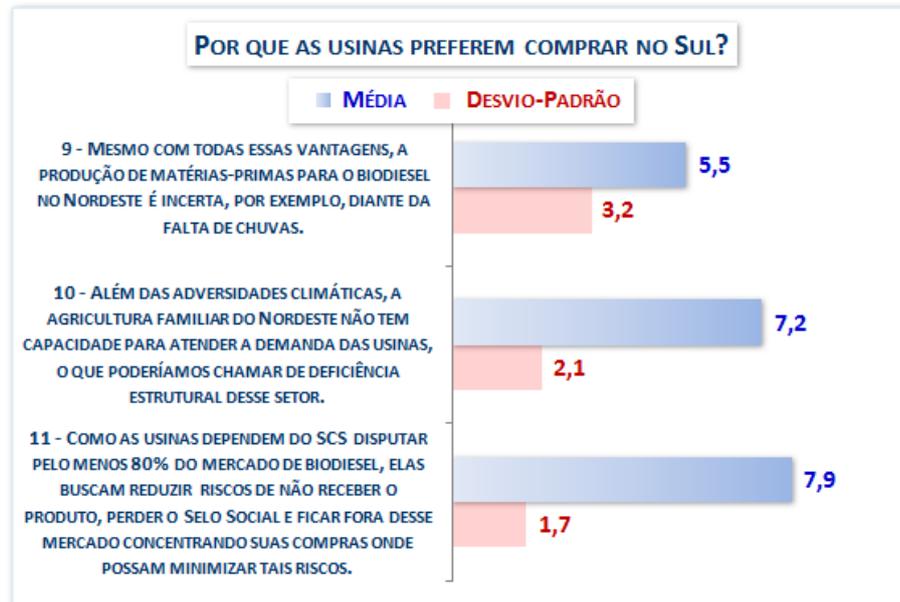
Essa pontuação média baixa com desvio-padrão relativamente alto (2,6) não permite uma conclusão categórica sobre esse aspecto, mas isso ganha clareza ao se proceder a uma análise conjunta com as médias atribuídas aos itens seguintes. No item 6, os respondentes afirmam (média = 7,6; desvio-padrão = 2,3) que os resultados da inclusão social no Nordeste poderiam ser melhores com adequada assistência técnica e estruturação da oferta agrícola. O item 7, com maior média (8,2) e o mesmo desvio-padrão do anterior, indica que as adversidades climáticas fragilizam a agricultura nordestina e acabam criando uma espécie de círculo vicioso cuja superação requer políticas públicas mais abrangentes do que aquelas definidas no âmbito do PNPB.

Diante disso, a pontuação atribuída ao item 5, apesar de relativamente baixa, pode ser entendida como decorrente do fato de os respondentes vislumbrarem restrições mais sérias do que a falta de incentivos do lado da demanda para o avanço do processo de inclusão social da agricultura familiar nordestina na cadeia produtiva do biodiesel.

As respostas permitem concluir que fatores do lado da oferta são predominantes na explicação do fraco desempenho do PNPB na região. Embora em outro contexto, isso é confirmado pela média 7, atribuída ao item 18, analisado adiante, à afirmação de que *o fraco desempenho do PNPB no Nordeste somente poderá ser revertido com políticas públicas efetivas e estruturadoras da oferta de oleaginosas pelos agricultores familiares daquela região, em escala suficiente para despertar o interesse das indústrias de biodiesel.*

A visão dos entrevistados quanto à forte concentração das aquisições de matérias-primas, pelas usinas de biodiesel, na região Sul é apresentada no Gráfico 17, a seguir. As respostas ao item 9 permitem considerar a questão climática como fator restritivo à agricultura nordestina, acarretando riscos para o agricultor familiar e, conseqüentemente, à usina de biodiesel que o contrata como fornecedor. A média de concordância é baixa (5,5) e o desvio-padrão, elevado (3,2). Isso sugere que esse fator não é considerado muito importante pelos respondentes e que há diferenças de visão acentuadas entre eles.

Gráfico 17 - Razões da Concentração das Compras das Usinas de Biodiesel no Sul



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) -
Elaboração da autora.

Entretanto, ligando-se essa resposta ao item 7, do bloco anterior, constata-se que a restrição climática é uma espécie de catalisador do círculo vicioso característico da agricultura familiar do Nordeste, o que é uma forma diferente de caracterizar sua deficiência estrutural. De fato, pela pontuação média (7,2) atribuída ao item 10, com desvio-padrão de 2,1, tal deficiência é reconhecida. O item 11 (média = 7,9 e desvio-padrão de 1,7) informa sobre o desdobramento dessas deficiências, mostrando que as usinas de biodiesel optam por reduzir riscos de não receberem o produto contratado com agricultores familiares do Nordeste, levando-as a adquirir matérias-primas em outras regiões, especialmente no Sul.

Diante disso, pode-se considerar que os fatores preponderantes para que as usinas de biodiesel atendam as exigências de compras mínimas junto à agricultura familiar da região Sul, apesar das vantagens oferecidas pelas regras do SCS às compras da agricultura nordestina, são a deficiência estrutural da agricultura regional e os riscos decorrentes de perderem o direito de disputar a fatia majoritária do mercado nacional de biodiesel.

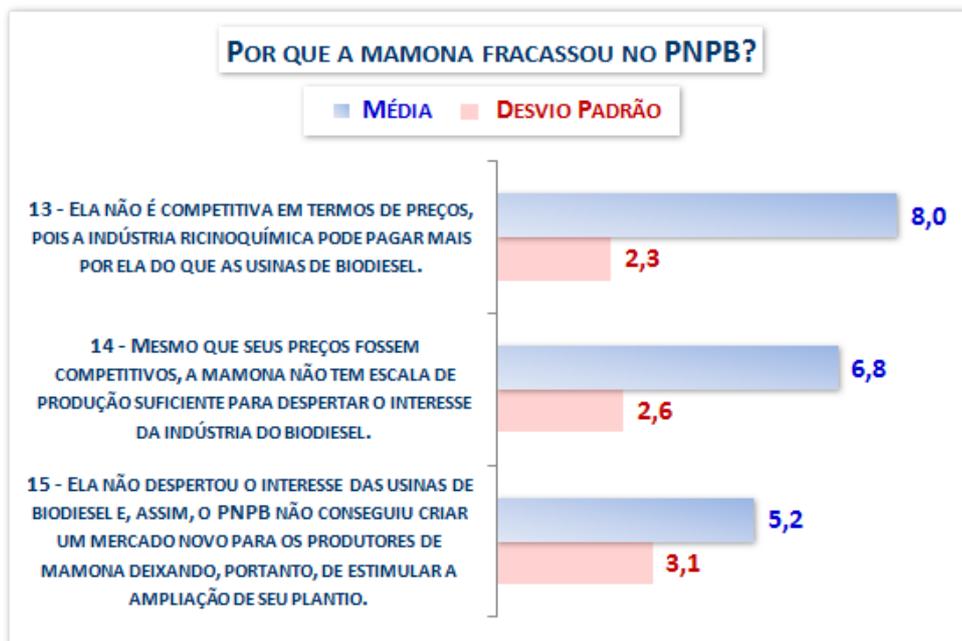
5.2.2 Fracasso da Mamona no Âmbito do PNPB

Prosseguindo na análise das respostas, cabe examinar as relacionadas ao bloco IV, cuja pergunta central diz respeito ao fracasso da mamona como matéria-prima capaz de promover a inserção da agricultura familiar do Nordeste na cadeia

produtiva do biodiesel. No questionário foi destacado que a própria Presidenta da República admitiu esse fracasso.

O Gráfico 18 apresenta as pontuações atribuídas aos três itens integrantes desse bloco, que devem ser analisados em conjunto. Começando pelo item 15, verifica-se ter havido equilíbrio entre concordâncias e discordâncias sobre a mamona não ter despertado o interesse das usinas de biodiesel. A média desse item foi 5,2 e o desvio-padrão, de 3,1, um dos mais altos.

Gráfico 18 - Razões do Fracasso da Mamona no PNPB



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) - Elaboração da autora.

Isso pode ser explicado pelas respostas anteriores. No item 13, os respondentes admitem que a mamona não é competitiva para o biodiesel (média = 8 e desvio-padrão de 2,3) diante dos preços pagos pela indústria ricinoquímica. No item 14, os entrevistados concordam que, mesmo se fosse competitiva, ela não tem escala de produção capaz de despertar o interesse das usinas de biodiesel, mas a média é menor (6,8) e o desvio-padrão, maior (2,6).

Disso se pode concluir que o óbice central à participação da mamona (e indiretamente da região Nordeste, onde se produz a quase totalidade dessa oleaginosa) no PNPB é a falta de competitividade. Superado esse gargalo, seria possível alcançar maior escala de produção e despertar o interesse das usinas de biodiesel, o que se mostra uma conclusão lógica.

5.2.3 PNPB no Nordeste vis-à-vis no Sul

A predominância da região Sul no fornecimento de matérias-primas da agricultura familiar para atendimento das exigências do SCS constitui um fato incontestável, conforme apresentado aos entrevistados no anexo ao questionário, tendo sido abordada no item precedente. Cabe inclusive ressaltar que referida predominância é tão ampla (cerca de 75% das compras totais) que usinas de outras regiões – e não apenas do Nordeste – valem-se da agricultura familiar sulina para atendimento das exigências mínimas do selo social.

Diante disso e da discrepância entre os resultados da inclusão social da agricultura familiar nessas duas regiões, o objetivo central desse bloco foi no sentido de buscar a reação dos entrevistados quanto a esse fato, tendo em vista críticas de certo modo frequentes ao PNPB por ter apresentado bons resultados na agricultura familiar já estruturada do Sul, mas deixando a desejar no Nordeste, onde se esperava melhor desempenho.

O Gráfico 19 mostra as médias atribuídas aos três quesitos apresentados para avaliação dos respondentes e respectivos desvios-padrão.

Gráfico 19 - Benefícios do PNPB no Nordeste e no Sul



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) -
Elaboração da autora.

Segundo o item 17 (média = 7,1; desvio padrão = 2,9), o PNPB pode beneficiar o Nordeste, ao oferecer alternativa de inclusão social produtiva e reduzir a dependência de programas governamentais assistencialistas. As respostas ao item

18 (média = 7; desvio-padrão = 2,7) indicam que o fraco desempenho do PNPB naquela região somente pode ser revertido com políticas públicas estruturadoras da oferta de oleaginosas pelos agricultores familiares em escala suficiente para despertar o interesse das usinas de biodiesel.

O item 19 alcançou a maior média (9,1) e o menor desvio-padrão (1,5) de toda pesquisa, mostrando forte convergência dos respondentes em considerar o PNPB um programa benéfico à região Sul, ao abrir nova opção para os agricultores familiares venderem suas safras e obterem maiores preços e receitas. Isso permite argumentar que os respondentes não vislumbram a concentração das compras relativas ao SCS no Sul como demérito do PNPB, possivelmente pelo fato de todos serem institucionalmente considerados agricultores familiares, independentemente da região em que atuam.

Essa flexibilidade foi formalmente introduzida pela Portaria nº 60, do MDA, de 06/09/2012, como examinado no capítulo 3. Ela serve de argumento adicional para complementar resultados anteriormente comentados, incluindo o item 18 deste bloco, deixando claro, em síntese, que o fraco desempenho do Nordeste deve ser debitado a dificuldades do lado da oferta e não da demanda, posto que as mudanças no SCS buscaram estimular as usinas a comprar mais da agricultura nordestina, mas os resultados não apareceram.

5.2.4 Visão Geral do PNPB

No questionário da pesquisa semiestruturada foram incluídos dois blocos separados de temas (I e VI) objetivando auscultar os respondentes no sentido de se formar uma visão de conjunto quanto à vertente social do PNPB e, de modo particular, sobre a prioridade conferida à agricultura familiar do Nordeste, o fraco resultado lá alcançado e a predominância do Sul. As respostas aos itens de suporte a essa análise são apresentadas no Gráfico 20, a seguir.

O bloco I (itens 1, 2 e 3) tem como pano de fundo a redução do número de agricultores familiares inseridos no PNPB, em particular no Nordeste, o que implica dizer que a prioridade governamental não vem sendo atendida a contento. Analisando-se as respostas ao item 1 pelo ângulo inverso, os respondentes afirmaram que, apesar disso, o Programa não deve ser reformulado com a retirada da inclusão social de suas prioridades, com média 8,8 (10 - 1,2) e desvio-padrão 2,4.

As respostas ao item 2 (média = 7,1; desvio-padrão = 2) sugerem que a manutenção do PNPB justifica-se pelo fato de os agricultores familiares incluídos na cadeia produtiva do biodiesel, mesmo em número reduzido, gozarem de benefícios que não teriam na ausência desse Programa.

Gráfico 20 - Visão Geral sobre o PNPB



Fonte dos dados primários: Pesquisa Semiestruturada (Apêndice B) - Elaboração da autora.

Não obstante considerarem que o PNPB deve ser mantido, a média do item 3 mostra que há praticamente unanimidade entre os respondentes no sentido de que o Programa deve ser aperfeiçoado com medidas que apoiem de forma mais adequada a agricultura familiar. Essas respostas alcançaram a segunda maior média da pesquisa (9) e o segundo menor desvio-padrão (1,6).

No bloco V (itens 21, 22 e 23), o quadro de referência diz respeito às críticas direcionadas ao PNPB quanto aos seus resultados sociais, destacando novamente o Nordeste. Pelo item 21 os respondentes discordam da afirmação de que a vinculação do Programa à agricultura familiar pouco contribuiu para a inserção social

e tornou o biodiesel mais caro, onerando o consumidor final, com média 7,3 (10 - 2,7) e desvio-padrão 2,9.

No item 22, eles concordam (média = 7,4; desvio-padrão = 2,3) que o governo federal procurou fortalecer a inclusão social da agricultura familiar, mas repassou, às usinas de biodiesel, custos relativos à assistência técnica e à celebração de grande número de contratos com esse segmento agrícola, com anuência de entidades de classe representativas dos interesses dos agricultores familiares.

Pelas respostas ao item 23, (média = 8,4; desvio-padrão = 1,7), os respondentes consideram que o resultado social do PNPB deve ser analisado tanto sob o ponto de vista quantitativo (número de agricultores familiares incorporados) quanto pelo ângulo qualitativo, pois há benefícios importantes (acesso à assistência técnica que antes não tinham; apoio de entidades de classe da agricultura familiar etc.) que os dados quantitativos não revelam e que contribuem para melhorar a organização econômica e social desse segmento.

5.2.5 Destaques dos Comentários dos Respondentes

No Apêndice B esses comentários são registrados na íntegra, separados nos seis blocos integrantes do questionário, sem identificação dos respondentes conforme pactuado no encaminhamento da pesquisa e na solicitação das respostas. Esses comentários deixam excelente impressão quanto ao domínio dos temas sobre os quais os respondentes opinaram, razão por que as pontuações atribuídas e os comentários mostram-se relevantes para a análise. Diante disso, descartamos resumi-los, optando por realçar aspectos que qualificam as notas médias da pesquisa e ajudam nas conclusões.

O primeiro destaque refere-se a dois comentários referidos no item 4.2.6 do capítulo precedente, sobre o crédito presumido do PIS/Pasep e da Cofins que beneficia a indústria de soja. Um deles registra que essa medida anulou o benefício fiscal previsto no modelo tributário, associado ao SCS, transformando a reserva de 80% do mercado, nos leilões de biodiesel, no principal instrumento de inclusão social da agricultura familiar no PNPB.

Numa linha complementar, o outro comentário confirma a irrelevância prática do modelo tributário para o biodiesel de soja, em face do crédito presumido, e acrescenta que tal modelo nunca valeu para o biodiesel feito de gorduras animais e

conclui que os incentivos tributários teriam importância para o biodiesel fabricado com as demais oleaginosas adquiridas da agricultura familiar, exceto a soja e, mesmo assim, apenas em teoria, pois os preços da mamona, girassol, caroço de algodão e outras matérias-primas não são competitivos para a indústria do biodiesel, exceto em conjunturas de mercado específicas que ocorrem episodicamente.

As sucessivas frustrações de safra explicam a queda, nos últimos anos, do número de agricultores familiares do Nordeste incluídos no PNPB, mas seu fraco desempenho regional, segundo vários respondentes, decorre de fatores variados [que podem qualificar a deficiência estrutural da agricultura regional citada no questionário]. Dentre esses fatores, alinham-se razões vocacionais e outros entraves relacionados à cultura, aos níveis educacionais, à falta de assistência técnica, de preparo do agricultor, de tradição cooperativista e de investimentos em tecnologia, redundando em baixa produtividade.

Outros mencionam que, além de solo e clima, a produção agrícola necessita de toda uma estrutura voltada a essa finalidade, incluindo (além de assistência técnica) disponibilidade de insumos, de sementes, de infraestrutura e de perspectivas de produtividade. Como isso praticamente inexistente na região, a contratação de agricultores familiares lá atuantes envolve custos elevados comparativamente aos baixos benefícios auferidos.

Essas questões interligam-se ao fracasso da mamona como carro-chefe do processo de inclusão social no Nordeste. Alguns respondentes não consideram os fatores climáticos, os preços pagos pela indústria ricinoquímica e a baixa escala da oferta como os limitantes mais sérios. Uns afirmam que uma assistência técnica eficiente seria capaz de propiciar maior produtividade mesmo com falta de chuvas.

Outro comentário defende que uma pequena expansão na oferta de mamona [impulsionada pelo seu uso para fins combustíveis] reduziria seus preços e a tornaria competitiva para o biodiesel, pois o consumo da indústria ricinoquímica (entre 30 a 40 mil m³ por ano) é inexpressivo frente ao mercado de biodiesel (4,2 milhões anuais de m³). Esse comentário reforça a conclusão de que o principal entrave ao avanço da inclusão social no Nordeste se deve a fatores de oferta e não de demanda.

Comentário consistente com essa conclusão diz respeito à inelasticidade-preço da oferta de mamona no Nordeste, que se pode associar à deficiência

estrutural da oferta, é o de que a nova demanda decorrente do PNPB aumentou os preços recebidos pelos agricultores familiares dessa oleaginosa, mas isso não se desdobrou em ganhos de produtividade, pois a base tecnológica dessa cultura permanece a mesma até hoje – o que a estagnação e mesmo o declínio da produtividade agrícola mostrado na Tabela 1 do capítulo 2 comprova.

Foram levantados outros aspectos relevantes. Uns destacam que, diante de suas características físico-químicas, o óleo de mamona é menos apropriado para o biodiesel comparativamente ao óleo de soja, o que trouxe desinteresse da indústria. Outros ressaltam que a torta da mamona somente pode ser empregada como adubo orgânico, ao contrário da torta de soja, de largo uso na composição de rações animais. Por outro lado, foram citados óleos de frango e de porco, canola e girassol que, mesmo com pequena escala, vêm sendo empregadas como matérias-primas na fabricação de biodiesel por se mostrarem competitivas em diversas situações.

Dois respondentes discordam dos riscos de as usinas perderem o SCS e o acesso à maior fatia do mercado cativo de biodiesel devido à frustração de safras. Um deles admite que os custos e a burocracia associados à contratação [sem resultar na compra efetiva de matérias-primas] são mais relevantes. Em outro contexto, dois respondentes dizem que as usinas desfrutam de benefícios tributários como contrapartida dos custos do SCS e, mesmo assim, repassam tais custos às distribuidoras e estas, ao consumidor final da mistura diesel-biodiesel.

Sobre o desbalanceamento dos benefícios do PNPB entre o Nordeste e o Sul, há registros de que o bônus aos agricultores familiares, da ordem de 5% do valor da saca de soja, não se restringe ao Sul, mas beneficia também as demais regiões, tendo sido citadas declarações de pequenos produtores do Centro-Oeste quanto ao impacto positivo do Programa.

Outro conjunto de comentários a destacar diz respeito à avaliação geral do PNPB como política pública de inclusão social e ao SCS como um de seus instrumentos. Esses aspectos alcançaram unanimidade entre os respondentes: o Programa deve ser mantido e o SCS constitui uma ideia inovadora como instrumento promotor da inserção social da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel e da redução de disparidades regionais.

Há também convergência de que o PNPB, mesmo não tendo realizado as expectativas iniciais, deve ser mantido por beneficiar tanto o Nordeste quanto outras regiões, embora no primeiro caso a inserção da agricultura familiar regional tenha ficado muito aquém do esperado. Outra convergência é a de que esse PNPB não deve ser avaliado apenas pela ótica quantitativa do número de agricultores familiares inseridos na cadeia produtiva do biodiesel.

Dentre os benefícios não captados pelos números destaca-se a assistência técnica vinculada ao SCS, considerada *uma novidade nunca vista* para agricultores familiares do Nordeste e que também está beneficiando outras culturas. Segundo outro respondente, o legado técnico da capacitação recebida é um *ativo que o agricultor familiar manterá pelo resto da vida*, ao lado de outros benefícios tangíveis como a doação de sementes e insumos pelas usinas.

Há também menções a outros benefícios intangíveis, mas considerados importantes, a exemplo da integração de agricultores familiares com entidades de classe regionais e com órgãos de governo, contribuindo para fortalecê-los como atores participantes e reconhecidos no tecido social em que vivem, ao serem incluídos nesses novos círculos de relacionamentos.

Como indicadores da inclusão social do PNPB complementares ao número de famílias, foram citadas renda *per capita*; número de cooperativas participantes; número de agricultores que deixaram de ser familiares por incremento de renda e de assentados que passaram a produzir depois do apoio do Programa; melhoria do acesso ao crédito e à assistência técnica, ampliação do zoneamento agrícola e diversificação de culturas (canola e girassol).

Todavia, essa mistura de unanimidade e convergência cede lugar a críticas que merecem reflexão. Embora o PNPB deva ser mantido e o SCS considerado instrumento inovador de inclusão social, identificam-se duas vertentes, com visões antagônicas em certa medida. A maioria defende a necessidade de aperfeiçoar o Programa com medidas voltadas à melhoria da assistência técnica, estímulo ao cooperativismo, investimentos em PD&I para desenvolver e disponibilizar, aos agricultores nordestinos, oleaginosas alternativas e adaptadas às condições edafoclimáticas regionais e que possam ser cultivadas em escala compatível com a demanda para o biodiesel.

Três respondentes registram que o SCS deve contemplar um modelo de assistência técnica integral, proativa, presencial e multidisciplinar, que apoie o agricultor familiar em todas as fases do ciclo produtivo e para todas as culturas e não apenas para aquelas voltadas ao biodiesel. A sugestão é no sentido de que a assistência técnica para outras culturas seja obrigatória e não facultativa conforme estabelece o art. 15 da Portaria MDA nº 60/2012.

Entretanto, um dos respondentes se mostra cético quanto à eficácia de simples aperfeiçoamentos no SCS, admitindo que as dificuldades no Nordeste são de tal sorte amplas que, sozinho, esse instrumento é incapaz de remover os óbices lá existentes, devendo-se integrá-lo com outras políticas sociais e de desenvolvimento regional. Nessa linha, outros dois respondentes mencionam que o PNPB deveria integrar-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Outro respondente é ainda mais incisivo: o SCS não deveria ser apenas aperfeiçoado, mas passar por uma reformulação completa. Seu mecanismo central não deveria ser a aquisição de matérias-primas para o biodiesel, mas o estímulo a investimentos das usinas na melhoria da infraestrutura para a agricultura familiar, incluindo escolas e centros de ensino que, no longo prazo, fariam toda diferença em favor do desenvolvimento desses produtores.

Tais investimentos seriam computados pelas usinas para cumprir exigências do SCS, juntamente com recursos aplicados no estímulo ao cultivo de áreas subaproveitadas, o que valeria para quaisquer culturas, fazendo com que o PNPB deixasse de ser um programa *onde o social faz o combustível, mas onde o combustível faz o social*. Acrescenta que esse Programa não foi criado para ampliar a renda de agricultores familiares já estabelecidos, mas para promover a inclusão social e a redução de disparidades regionais.

Da forma como estruturado, o PNPB está contribuindo para acentuar desigualdades regionais e não para abrandá-las, na medida em que as aquisições de matérias-primas para atender as exigências mínimas do SCS concentram-se em agricultores familiares da região Sul. Além disso, os bônus pagos a esses produtores geram uma propensão à corrupção, havendo muitas reclamações e relatos de usinas que somente conseguem a anuência das entidades de classe da agricultura

familiar na assinatura dos contratos de fornecimento da soja pagando um *valor não declarado* a seus representantes.

Ele afirma que o governo nada faz para corrigir tais distorções e fica assistindo o dinheiro seguir na direção errada com medo de fazer as alterações necessárias para não desagradar cooperativas e federações de agricultores familiares. Nessa linha, outro respondente menciona a inexistência de política e de vontade concretas para promover a agricultura na própria região da usina, admitindo que o Sul foi privilegiado por pressões de grupos mais estruturados, internos e externos ao governo. Esse desdobramento teria sido motivado pela menor dificuldade de iniciar a inclusão da agricultura familiar naquela região, permitindo ao Programa mostrar resultados mais rápidos.

5.2.6 Conclusões da Pesquisa Semiestruturada

O primeiro ponto a ressaltar diz respeito à utilidade da pesquisa para avaliar aspectos importantes relacionados aos objetivos desta Dissertação. As principais conclusões a que se pode chegar com base nos resultados podem ser expressas nos seguintes enunciados:

- Os respondentes atuam em áreas-chave do PNPB e consideram-se conhecedores de todos os temas levantados, proporcionando confiabilidade e representatividade aos resultados da pesquisa – o que também fica claro ao se examinar os comentários apresentados;
- As alterações nas regras do SCS, estabelecendo incentivos e vantagens crescentes visando estimular as usinas de biodiesel a aumentarem sua demanda junto à agricultura familiar do Nordeste, não surtiram efeito pelo fato de as restrições situarem-se do lado da oferta e não da demanda;
- Essas restrições decorrem de adversidades climáticas, de falta de capacitação dos agricultores, de assistência técnica e de medidas estruturadoras da base produtiva regional que confluem como entraves à ampliação da oferta de matérias-primas com preços e em escala adequados às necessidades das indústrias de biodiesel;
- O óbice central à participação da mamona e, portanto, da região Nordeste (principal produtora) no PNPB, como se esperava no início do Programa, é a falta de competitividade, tanto em preços quanto em escala de produção, motivada pela deficiência estrutural da agricultura familiar regional;

- A oferta insuficiente e a alta probabilidade de contratar agricultores familiares do Nordeste como fornecedores de oleaginosas para o biodiesel e não receber o produto levam as usinas a concentrar o atendimento dos percentuais mínimos exigíveis de compra junto à agricultura familiar mais estruturada da região Sul, permitindo-lhes reduzir custos do SCS e riscos de perder esse certificado e de ficar fora da competição pela maior fatia do mercado cativo de biodiesel;
- A concentração das compras das usinas de biodiesel no Sul não é vista pelos entrevistados como demérito do PNPB, pois os beneficiários desse desdobramento também são agricultores familiares, ainda que de modo geral melhor estruturados do que os nordestinos desde antes do PNPB;
- Apesar do fraco desempenho do PNPB no Nordeste, ele deve manter a prioridade à agricultura familiar, pelos benefícios que traz ao segmento (ainda que em níveis aquém dos desejáveis e esperados), mas precisa ser aperfeiçoado com medidas estruturadoras da oferta; e
- O PNPB não deve ser analisado somente pelo número de agricultores familiares inseridos na cadeia produtiva do biodiesel, mas incorporar aspectos qualitativos que os dados quantitativos não captam e que contribuem para melhorar a organização econômica e social desse segmento, a exemplo do acesso à capacitação, à assistência técnica e ao apoio de entidades de classe representativas de seus interesses.

Os comentários registrados na pesquisa de modo geral qualificaram as pontuações atribuídas e trouxeram elementos novos para análise e reflexão, a exemplo da interferência do crédito presumido no modelo tributário e o amplo leque de entraves presentes na agricultura familiar nordestina e cuja superação depende de políticas públicas mais abrangentes do que o PNPB e mais voltadas à estruturação da oferta do que ao estímulo à demanda de oleaginosas.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesta Dissertação foram abordados vários temas e conceitos de interesse e/ou relacionados à agricultura familiar brasileira e à nordestina, bem como ao PNPB. Neste capítulo reservado às conclusões, recomendações, sugestões e reflexões finais é importante ter como referência o objetivo central deste trabalho: analisar o desempenho social do PNPB na região Nordeste, investigando, particularmente, possíveis impactos das alterações no selo “Combustível Social” (SCS) e no modelo tributário sobre a inclusão da agricultura familiar nordestina na cadeia produtiva do biodiesel.

6.1 Conclusões

A resenha bibliográfica apresentada no segundo capítulo mostrou que o PNPB foi cercado de expectativas bastante otimistas, tanto da parte do governo federal, quanto de especialistas, parlamentares, estudiosos do assunto e de representações de classe da agricultura familiar, com raras exceções.

A motivação desse otimismo residia no entendimento de que as regiões mais carentes do Brasil (Norte, Nordeste e Semiárido) dispunham de condições edafoclimáticas, tecnologias agronômicas dominadas, além de grande número de estabelecimentos e de agricultores familiares com tradição no cultivo de oleaginosas (dendê e mamona) passíveis de serem transformadas em biodiesel.

Estavam reunidas, portanto, as condições necessárias para conciliar sinergicamente a introdução desse novo biocombustível na matriz energética brasileira com a inclusão social de grande contingente de agricultores familiares atuantes nas regiões mais pobres do País, o que também contribuiria para reduzir disparidades regionais.

Esse otimismo reinou entre o lançamento do PNPB em 2007, quando o Programa ainda estava em sua fase experimental, antes do início da mistura legalmente obrigatória, a partir de janeiro de 2008. As expectativas otimistas cederam espaço a preocupações, inclusive na esfera governamental, quanto à real possibilidade de concretizar, na prática, a sinergia inicialmente idealizada.

As críticas, cada vez mais frequentes, ocuparam o cenário, algumas taxando o PNPB de fracassado sob o ponto de vista social. Os números não deixavam dúvida quanto a isso, especialmente quando confrontados com metas iniciais

recheadas de otimismo, citando-se números entre 200 mil e 400 mil agricultores familiares passíveis de inserção na cadeia produtiva do novo biocombustível.

É esse o contexto em que esta Dissertação foi desenvolvida. Ela buscou explicar os resultados sociorregionais do PNPB, sabida e reconhecidamente aquém dos esperados, sob a perspectiva do cruzamento dos objetivos estabelecidos com a modelagem dos instrumentos originalmente definidos para alcançá-los e as diversas alterações introduzidas nesses instrumentos durante o período 2008/2013.

No capítulo 3 concluiu-se que a agricultura familiar, de modo geral, é considerada um elo frágil do agronegócio, razão por que é favorecida por um conjunto de políticas públicas específicas e que, no Nordeste, essa fragilidade é ainda mais acentuada conforme indicam os dados analisados.

Comparativamente às demais regiões, os estabelecimentos familiares nordestinos são menores, com menor presença de proprietários e maior de ocupantes, condições limitadoras ao acesso a financiamentos e à celebração de contratos com usinas de biodiesel para venda futura de matérias-primas.

A menor participação de salários obtidos fora do estabelecimento na composição da renda familiar pode estar associada à indisponibilidade de mão de obra excedente, à sua baixa qualificação, à falta de oportunidades de emprego ou a uma combinação dessas alternativas que convergem para a composição de um ambiente socioeconômico desfavorável à introdução e ao desenvolvimento de atividades produtivas e de mercados mais organizados.

As características acima identificadas, aliadas à menor dependência da renda derivada da atividade agrícola – em função da importância das aposentadorias, pensões e programas especiais de governo, a exemplo do Bolsa Família –, completam um conjunto de fragilidades que contribuem para tornar a agricultura familiar nordestina presa em estrutura socioeconômica que a torna pouco apta a inserir-se em cadeias produtivas mais dinâmicas e estruturadas como a do biodiesel.

O número de agricultores familiares do Nordeste inseridos no PNPB avançou entre 2008 e 2010, de 17.187 para 41.253 famílias, mas declinou daí em diante, retrocedendo a 12.949 famílias em 2013 (decréscimo de 68,6%). Considerando-se a existência de 2.187.131 estabelecimentos familiares no Nordeste (dados de 2006,

do IBGE, Tabela 2), constata-se que até mesmo a melhor marca desse processo inclusivo alcançado em 2010 representou apenas 1,89% desse contingente.

Da análise desenvolvida no capítulo 4 concluiu-se que houve alterações nas regras do SCS com o objetivo de reduzir disparidades regionais e ampliar a inclusão social no Nordeste. Contudo, essas alterações não atuaram no mesmo sentido.

De um lado, os incentivos às usinas para comprar matérias-primas naquela região foram ampliados, inicialmente para culturas alternativas à soja e depois para a própria soja. Além de permitir a inclusão da assistência técnica e de outras despesas no cômputo das exigências (doação de sementes, insumos e serviços aos agricultores familiares), os limites para tais despesas foram ampliados para o Nordeste. Os multiplicadores foram outra inovação, permitindo potencializar o valor dos gastos das usinas de biodiesel naquela região para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos exigíveis para o SCS.

Verificou-se que essas alterações atuaram no sentido de estimular compras da agricultura familiar nordestina, mas a Instrução Normativa MDA nº 01/2009 passou a admitir formalmente que as usinas cumpram as exigências mínimas do SCS com aquisições da agricultura familiar de quaisquer regiões, respeitados os percentuais mínimos estabelecidos para cada região.

Dado o dinamismo da soja no Sul e também em outras regiões, principalmente no Centro-Oeste, pode-se admitir que essa medida atuou contra o Nordeste, embora não se disponha de dados suficientes para determinar se esse desestímulo foi mais, menos ou tão forte comparativamente ao incentivo dos multiplicadores, à inclusão de outras despesas no cálculo das exigências e à ampliação dos limites para essas despesas.

No tocante ao modelo tributário aplicável ao biodiesel, concluiu-se que as alterações nele introduzidas reduziram ao invés de ampliar os benefícios tributários associados à agricultura familiar nordestina comparativamente ao agronegócio e à agricultura familiar das demais regiões. Além disso, a aprovação do crédito presumido para a indústria do biodiesel fabricado a partir da soja favoreceu as regiões produtoras dessa oleaginosa, cujo cultivo, no Nordeste, restringe-se às áreas de Cerrado, geralmente em grandes propriedades e com pequena presença, se alguma, da agricultura familiar.

Diante desse quadro, poder-se-ia concluir que o fraco desempenho do PNPB no Nordeste decorreu do manejo inadequado desses instrumentos de inclusão social: o SCS e o modelo tributário, este também fragilizado pelo crédito presumido. É certo concluir que eles de fato não ajudaram como se esperaria que o fizessem, sobretudo em se considerando que a inserção da agricultura familiar nordestina na cadeia produtiva do biodiesel é um objetivo prioritário do governo.

Entretanto, se a discussão de alguns trabalhos na resenha bibliográfica e da agricultura familiar nordestina já indicava um conjunto de fatores limitantes à sua inclusão social no PNPB, a pesquisa semiestruturada tanto confirmou diversos desses entraves, como levantou outros, compondo um conjunto de restrições a esse processo inclusivo cuja superação não é possível com o manejo dos instrumentos desse Programa, mesmo se tais instrumentos tivessem sido alterados de forma consistente, o que não ocorreu.

Isto porque os estímulos previstos nesses instrumentos atuaram ou poderiam ter atuado essencialmente do lado da demanda de matérias-primas da agricultura familiar do Nordeste, ao passo que os verdadeiros empecilhos situam-se do lado da oferta, a começar pelas condições climáticas adversas e as decorrentes de sucessivas frustrações de safra. Mesmo a assistência técnica prevista no SCS, voltada ao aumento da produtividade agrícola, é considerada deficiente na maioria dos casos, não raro também dificultada pela dispersão espacial dos estabelecimentos familiares naquela região.

Além disso – ou em função disso –, a agricultura nordestina apresenta uma deficiência estrutural, decorrente de fatores variados: características culturais; baixos níveis de educação; falta de assistência técnica, de preparo do agricultor, de tradição cooperativista e de investimentos em tecnologias agronômicas voltadas ao desenvolvimento de oleaginosas alternativas e passíveis de cultivo no Nordeste.

As características desfavoráveis dos estabelecimentos familiares do Nordeste *vis-à-vis* as demais regiões também podem ser incluídas como fatores condicionantes dessa deficiência estrutural que se traduz numa oferta agrícola inelástica com respeito a preço.

Não obstante, o PNPB pode contribuir para romper essa deficiência estrutural se for aperfeiçoado e acoplado a outras políticas públicas de modo a oferecer apoio

mais abrangente à agricultura familiar nordestina, a começar pela melhoria na assistência técnica e no vínculo ao cooperativismo, este pouco atuante na região²⁴.

Esses aperfeiçoamentos são considerados indispensáveis, pois a pesquisa semiestruturada mostrou haver percepção convergente, quase unânime, de que o Programa trouxe benefícios, tangíveis e intangíveis, inclusive à agricultura familiar nordestina, razão por que é encarado como política pública válida, tendo no SCS um instrumento inovador, mas que também precisa ser repaginado.

Analisando-se essas conclusões à luz do referencial teórico desta Dissertação, considera-se que, originalmente, o SCS atendeu a regra de Tinbergen ao estabelecer a exigência mínima de 50% para aquisições da agricultura familiar do Nordeste, onde atua cerca da metade dos agricultores familiares brasileiros. Essa fase compreende o período entre janeiro de 2008 e fevereiro de 2009.

Naquele mês, a IN MDA 01/2009 alterou as regras do SCS. Dentre outras inovações, fixou regra clara para o cômputo das exigências mínimas de aquisições de oleaginosas da agricultura familiar em qualquer região brasileira. Isso colocou o Nordeste competindo frente a frente com a soja das demais regiões. Trata-se, portanto, de flexibilidade que certamente minou a força do SCS como instrumento de inclusão social do PNPB no Nordeste.

À luz de declarações recentes de representantes do MDA²⁵, infere-se que a orientação prevalecente tem sido a de incentivar e não exigir que as usinas comprem matérias-primas da agricultura familiar na mesma região em que se localizam para atender as exigências do SCS: *Premiar quem promove arranjos nos seus Estados seria mais efetivo e menos radical do que forçar a regionalização.*

Outro trecho dessas declarações registra a falta de oleaginosas no Nordeste para atender as exigências do SCS pelas usinas lá instaladas, mesmo que integralmente direcionadas ao biodiesel²⁶. Essa falta de oferta decorre da deficiência

²⁴Esse aspecto fica evidente em dados do MDA sobre o número de cooperativas vinculadas à agricultura familiar que realizaram vendas de matérias-primas às usinas de biodiesel entre 2008 e 2013. Enquanto o Nordeste passou de 1 para 4, tendo atingido o máximo de 10 em 2010, na região Sul esse número cresceu continuamente de 18 para 55 no mesmo período.

²⁵Veja, a respeito, <http://www.biodieselbr.com/noticias/eventos/conferencia-biodieselbr-2014/os-rumos-do-selo-social-191114.htm> (Acesso em 20jan2015).

²⁶Segundo a mesma fonte, essa insuficiência também ocorre em outras regiões: *49% das compras das usinas do Centro-Oeste e 63% das compras das usinas do Sudeste são feitas no Sul.*

estrutural da agricultura regional, como discutido anteriormente, o que fica evidente se combinarmos alguns dados já apresentados neste trabalho.

Na Tabela 1 observa-se que a maior produção de mamona no Nordeste ocorreu na safra 2010/2011: 129,9 mil toneladas. Admitindo-se um teor médio de óleo de 45%, esse volume se traduz em cerca de 58 mil toneladas de óleo. Da Tabela 5 pode-se calcular a produção média de biodiesel naquela região em 176,7 mil m³ na média do período 2010/2011, para os quais as 58 mil toneladas de óleo de mamona teriam sido naturalmente insuficientes. Nos demais anos em que a safra de mamona foi menor a situação é ainda mais crítica.

Retornando-se à citada IN MDA 01/2009, cabe realçar que ela também definiu o multiplicador de 1,5 para qualquer outra oleaginosa do Nordeste, exceto soja, e reduziu de 50% para 30% o percentual mínimo exigível de compras naquela região. Foram duas mudanças favoráveis no sentido de melhorar a relação benefício-custo e a atratividade regional como fornecedora de matérias-primas às usinas, mas não é possível saber se isso é suficiente para compensar a falta de exclusividade.

Disso se conclui que o primeiro conjunto de mudanças nas regras do SCS introduziu inovações que melhoram a relação benefício/custo desse instrumento de inclusão social da agricultura familiar nordestina no PNPB e sua aderência à regra de Tinbergen, enquanto outras foram, no mínimo, contraditórias com a prioridade do PNPB à agricultura familiar daquela região.

É possível ter sido essa a percepção que levou o governo a editar a Portaria MDA nº 60/2012, introduzindo novas mudanças no SCS. O percentual mínimo para o Nordeste foi mantido em 30%, mas o multiplicador de 1,5 foi aumentado para 2 e passou a ser aplicável a quaisquer oleaginosas cultivadas naquela região, incluindo a soja. Nesse sentido, essas mudanças melhoraram a relação benefício-custo associada a aquisições de oleaginosas no Nordeste e fortaleceram o SCS como instrumento de inclusão social da agricultura familiar regional no PNPB, atendendo ao preconizado pela regra de Tinbergen.

A exemplo do SCS, o modelo tributário original aplicável ao biodiesel também atendeu à regra de Tinbergen no tocante à inclusão social da agricultura familiar nordestina no PNPB ao estabelecer incentivos tributários maiores para o biodiesel fabricado com matérias-primas daquela região. Até maio de 2008, o biodiesel

fabricado com oleaginosas lá produzidas pagava um total de PIS/Pasep e Cofins de R\$ 70,00/m³, não incidindo tributação para esse biocombustível fabricado a partir da mamona cultivada no Nordeste.

O Decreto nº 6.458/2008 zerou o valor dessas contribuições também para as demais matérias-primas, equiparando-as à mamona, o que persiste até hoje. Assim sendo, pode-se dizer que, até então, o modelo tributário atendeu a regra de Tinbergen ao tornar a relação benefício/custo mais favorável ao biodiesel fabricado com matérias-primas cultivadas no Nordeste.

Entretanto, pelo Decreto nº 6.606/2008, a tributação federal sobre o biodiesel fabricado com matérias-primas de outras regiões, tanto da agricultura familiar quanto do agronegócio, passou por reduções que também comprimiram a vantagem tributária do biodiesel fabricado com matérias-primas oriundas do Nordeste.

É bem verdade que essas alterações atingiram o modelo tributário de forma indireta, pois foram decorrentes da redução da Cide sobre o óleo diesel e de legislação que proíbe tributação federal na comercialização do biodiesel superior à incidente sobre o diesel mineral. De todo modo, mesmo indiretamente essas alterações enfraqueceram o modelo tributário como instrumento de inclusão social, diminuindo sua aderência à regra de Tinbergen ao reduzir a relação benefício/custo associada a aquisições de oleaginosas no Nordeste.

Como discutido no quarto capítulo, a aprovação do crédito presumido na indústria da soja descaracterizou o modelo tributário para o biodiesel fabricado com essa matéria-prima. Diante disso, conclui-se que as mudanças de cunho fiscal (modelo tributário e crédito presumido) aplicadas na indústria do biodiesel foram divergentes e não aderentes à regra de Tinbergen na medida em que reduziram a relação benefício/custo associada à produção de biodiesel com matérias-primas da agricultura familiar nordestina.

Outro referencial teórico sob o qual se pode analisar o PNPB quanto à inclusão social situa-se no campo da Nova Economia Institucional (NEI), em cuja base as instituições – começando pelo Estado, sua instituição *mater* – têm papel fundamental na estruturação e no suporte ao processo de desenvolvimento. Se olharmos esse Programa nessa perspectiva, não é difícil identificar instituições em sua concepção, em sua trajetória e nas operações que lhe dão substância.

O PNPB nasceu de decisões e instrumentos que se materializaram numa política pública direcionada à introdução de um novo combustível de fontes renováveis na matriz energética nacional, tendo como prioridade a inclusão da agricultura familiar, particularmente a nordestina, na cadeia produtiva desse biocombustível. Temos aqui a presença de instituições várias que definem regras e atuam visando atingir objetivos estabelecidos.

Examinamos no segundo capítulo um conjunto de trabalhos sobre conceitos como campesinato e outros, onde variáveis intangíveis como tradição, valores culturais, modos de vida, saberes, formas de produção e organização social, dentre outras, interligam-se sob os mais variados olhares, produzindo complexas contextualizações – interessantes e desafiadoras, para alguns; vazias de implicações práticas para outros.

Independentemente do ponto de vista, conceitos assim caracterizados padecem de falta de operacionalidade quando neles se busca apoio para formular políticas públicas. Por essa razão, foi preciso instituir leis, regulamentos e demais atos legais e administrativos, editados por diversas instituições, para por em prática a decisão governamental e as medidas decorrentes visando fortalecer a agricultura familiar. Nessa perspectiva, o conceito de agricultura familiar hoje usado no Brasil é fruto de instituições – assim como o é a declaração, feita pela ONU, de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar.

Prosseguindo, constata-se que o PNPB é passível de outras abordagens da Nova Economia Institucional, como a do Principal-Agente e a Teoria dos Custos de Transação. De fato, há toda uma rede de relações do tipo Principal-Agente: a ANP é o Agente do governo federal (Principal), representado pelo MME, para cumprir decisões emanadas do CNPE sobre o teor da mescla diesel-biodiesel, por meio de leilões públicos. Em seguida, a ANP é o Principal e a Petrobras o Agente que intermedeia as compras das distribuidoras junto às usinas vencedoras dos certames.

É de se admitir a presença de informação assimétrica, comportamento oportunístico e risco moral no relacionamento entre distribuidoras e usinas, mas isso pouco ou nada interfere, pelo menos diretamente, na consecução dos objetivos e no cumprimento das metas sociais do PNPB. Todavia, nesse particular o quadro afigura-se particularmente problemático quando se reconhece, à luz desse arcabouço teórico, que, no tocante ao SCS, o governo é o Principal, mas são as

usinas os Agentes do processo de inclusão social, atuando na linha de frente do relacionamento com a agricultura familiar.

Tendo por objetivo o lucro (e não necessariamente resultados sociais), nesse processo de relacionamento com a agricultura familiar as usinas incorrem em custos de transação ao firmar contratos e fazer negociações com agricultores familiares (monitorados por suas representações de classe), com fornecedores de sementes, insumos, prestadores de assistência técnica e assim por diante. Para se ter uma noção desse aspecto basta lembrar que no cômputo geral do PNPB há entre 90 e 100 mil agricultores familiares incluídos.

Nesse cenário, a assimetria de informação encontra terreno fértil e pode levar à seleção adversa de fornecedores. De fato, nesse extenso ramo da rede Principal-Agente que envolve o PNPB, pode ocorrer oportunismo pós-contratual, caracterizando risco moral, quando o agricultor familiar não entrega a colheita à usina com a qual firmou contrato, mas a vende no mercado por preço maior.

Some-se a isso o fato de as matérias-primas adquiridas de agricultores familiares constituírem uma modalidade institucionalmente criada²⁷ de ativo específico para as usinas, pois são indispensáveis ao cumprimento das exigências do SCS e este uma espécie de “passaporte” para essas empresas disputarem a fatia maior (80%) do mercado cativo de biodiesel.

Segundo a Teoria dos Custos de Transação, a especificidade induz a integração vertical para reduzir custos de transação e risco moral, mas, nesse caso, tal arranjo não é possível²⁸, pois acabaria descaracterizando totalmente a própria especificidade desse fornecimento. Às empresas, portanto, somente resta a alternativa de reduzir custos de transação e o risco moral de outro modo.

Esse outro modo passa pelas aquisições de soja de agricultores familiares da região Sul, situação em que é comum as usinas pagarem um bônus²⁹ acima do

²⁷A soja comprada da agricultura familiar em nada difere da adquirida de outro fornecedor como matéria-prima para o biodiesel. Entretanto, institucionalmente, a primeira se presta ao cumprimento de uma exigência do SCS; a segunda, não.

²⁸Se levarmos em conta os recursos que as usinas teriam de imobilizar em ativos (terra, benfeitorias, tratores, implementos agrícolas etc.), esse arranjo seria, muito provavelmente, também inviável sob o ponto de vista econômico. De todo modo, a decisão seria da usina.

²⁹Além de menções em comentários dos respondentes, há diversas inserções em matérias relacionadas ao PNPB sobre o pagamento de bônus a agricultores familiares fornecedores de soja a usinas de biodiesel. Duas delas, oriundas do próprio MDA, podem ser examinadas nos *links*

mercado a esses fornecedores visando garantir a entrega da matéria-prima. Sob a abordagem do Principal-Agente, pode-se admitir que as usinas estão atendendo as duas condições indicadas por essa teoria: pagam ao Agente (agricultor familiar) o preço de mercado (*participation condition*) e um prêmio (*incentive condition*) para neutralizar o comportamento oportunístico do agricultor familiar e fidelizá-lo como fornecedor, já que sua especificidade não reside na matéria-prima que fornece, mas na sua classificação como agricultor familiar detentor da DAP – outra instituição associada ao Pronaf e, por extensão, ao PNPB.

Avançando-se a análise à luz da Teoria dos Custos de Transação, cabe realçar que a flexibilidade para atender as exigências do SCS junto à agricultura familiar de qualquer região confere graus de liberdade para que as usinas de biodiesel reduzam tais custos, o que é particularmente importante no Nordeste onde a insuficiência da oferta de oleaginosas é mais crítica.

Isto porque na região Sul a agricultura familiar é mais estruturada do que no Nordeste, tem mais tradição agrícola, é menos afetada por adversidades climáticas, possui mais vínculos com cooperativas, maior presença de proprietários, mais acesso a insumos, à assistência técnica e a financiamentos, melhor infraestrutura logística, níveis educacionais mais elevados, tornando-a mais produtiva e com maior capacidade de manter oferta firme, assinar e cumprir contratos e, em suma, de inserir-se em formas de mercado mais organizadas³⁰.

Juntas, essas características permitem que as usinas reduzam tanto o risco moral quanto os custos de transação sem ferir qualquer regra institucionalmente inscrita nos atos legais e administrativos do SCS. Dispõe-se, portanto, de uma explicação fundamentada em conceitos da Nova Economia Institucional para

abaixo (Acesso em 19jun2013): http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=12292082 e http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=10381108. FERREIRA (2008) também registra o pagamento de bônus a agricultores familiares de Goiás que produzem soja para usinas de biodiesel do Centro-Oeste, o que indica tratar-se de prática comum nesse segmento do mercado desde o início do PNPB.

³⁰Ao analisar o PNPB a partir de pesquisa de campo junto a agricultores familiares produtores de soja em Goiás, FERREIRA (2008) registra dois pontos que reforçam essa superioridade. De modo geral eles atuam em estabelecimentos maiores do que a média regional, o que contribui para reduzir o número de fornecedores contratados pelas usinas e, portanto, seus custos de transação. Além disso, por estarem engajados no cultivo dessa oleaginosa desde antes do PNPB, esses agricultores preferem receber serviços de transporte, de colheita e de armazenagem, insumos, sementes e adiantamentos do que assistência técnica. Considerando-se que prestar assistência técnica é mais complexo e, possivelmente, mais oneroso do que fornecer referidos serviços e insumos, essa preferência tende a facilitar o trabalho das usinas e reduzir seus custos com o SCS.

explicar o fraco desempenho do PNPB no Nordeste. Isso não se contrapõe ao que se concluiu quanto à regra de Tinbergen e à relação benefício/custo, mas antes as complementa e robustece.

6.2 Recomendações Finais

Para concluir esta Dissertação, este item ocupa-se de dois pontos interligados e de certo modo interdependentes: sugestão de estudos complementares e aperfeiçoamentos no PNPB. Quanto ao primeiro, sugere-se uma análise da tributação incidente na comercialização do biodiesel abrangendo tanto os tributos federais, examinados nesta Dissertação, como os estaduais, especialmente o ICMS.

Outro estudo de grande valia para uma visão mais compreensiva do PNPB seria analisá-lo sob uma perspectiva mais global. De fato, se há praticamente unanimidade quanto à limitação desse Programa sob o ponto de vista sociorregional (ainda que razões para tanto sejam abundantes), não faltam, igualmente, referências favoráveis no tocante à geração de emprego e renda na agricultura brasileira e na economia de diversas regiões e à contribuição para reduzir importações de diesel de petróleo (das quais o Brasil ainda depende, apesar das conquistas e promessas do pré-sal), além dos benefícios ambientais.

Dispor-se de uma avaliação mais abrangente do PNPB, onde o desempenho social seja sopesado com seus resultados econômicos e ambientais, também seria um estudo muito bem-vindo para proporcionar um retrato mais global sobre a política pública posta em prática por esse Programa.

Outra sugestão refere-se a uma análise dos custos do SCS para as usinas frente aos benefícios de um mercado cativo. Esse estudo poderia ser complementado com uma discussão mais detalhada do relacionamento da indústria de biodiesel com a agricultura familiar e com o próprio mercado, conforme hoje estruturado, à luz de conceitos da Nova Economia Institucional, especialmente as abordagens do Principal-Agente e dos Custos de Transação.

Quanto aos aperfeiçoamentos do PNPB, recomenda-se privilegiar variáveis estruturadoras da oferta de oleaginosas pela agricultura nordestina e, particularmente, pelo seu segmento familiar, em tese o mais frágil. Melhoria da assistência técnica, pesquisa agrônômica voltada à disponibilização de alternativas

de cultivo de interesse para o biodiesel e para o mercado, de forma geral, despontam como medidas importantes para fortalecer a base produtiva regional.

Nessa linha, outra recomendação é no sentido de se buscar maior compartilhamento de ações e incentivos de forma horizontal e vertical. No primeiro caso, há políticas públicas federais que podem ser acopladas ao PNPB no sentido de oferecer apoio mais abrangente aos agricultores familiares do Nordeste. A Política de Garantia de Preços Mínimos, a de Alimentação Escolar e de Aquisições de Alimentos são exemplos de parcerias horizontais possíveis.

Sob o ângulo vertical, seria desejável – ainda que de difícil operacionalização – que também os governos estaduais incentivassem o biodiesel oriundo de matérias-primas da agricultura familiar das regiões carentes. A conjugação de tributos federais e estaduais com esse propósito teria muito mais força como instrumento discricionário em busca de maior desenvolvimento regional, tendo por destinatários diretos os agricultores familiares daquelas regiões e, indiretamente, a economia nordestina. A melhoria da assistência técnica é outro bom exemplo de compartilhamento desejável e também com esses benefícios diretos e indiretos.

Essa articulação horizontal e vertical de ações e esforços entre o governo federal e os estaduais é importante para se estabelecer outro conjunto de instrumentos de inclusão social, mais abrangente e, se possível, mais consistente do que os atualmente previstos no PNPB. Como vimos, os instrumentos privilegiaram o lado da demanda na expectativa de que esse impulso deslanchasse um círculo virtuoso de progresso socioeconômico na agricultura familiar nordestina, rompendo o “fluxo circular” da pobreza lá reinante, como preconizado pela visão schumpeteriana mencionada no capítulo 2.

A definição de multiplicadores cada vez mais atrativos para o Nordeste foi uma constante, visando despertar o interesse das usinas para a agricultura familiar regional. Conforme se registrou, tais multiplicadores foram recentemente majorados pelo MDA, chegando a permitir que cada real em compras de mamona ou girassol no Nordeste, feitas junto a uma cooperativa da agricultura familiar, seja multiplicado por 14,4 – triplicando o incentivo anteriormente estabelecido (4,8). Trata-se de novo incentivo do lado da demanda, restando saber se será suficiente para romper a deficiência estrutural da agricultura nordestina, cujos fatores explicativos, como vimos, são variados e críticos.

Os incentivos do lado da oferta, com relação à assistência técnica – normatizada por um conjunto de princípios e parâmetros que buscam qualificá-la, mas que redundam em custos –, ficaram por conta das usinas em troca da reserva de 80% do mercado cativo. Como maximizadoras de lucros, essas empresas buscam reduzir tanto custos quanto riscos com as rotas de fuga permitidas pelas regras institucionalizadas pelo próprio governo por meio das sucessivas alterações nas regras do SCS e, mais adiante, com o advento do crédito presumido.

Como único instrumento de inclusão social efetivo, sob as regras de Tinbergen, restaram os leilões públicos da ANP, em cuja sistemática, porque a lei assim o determina, o SCS é o passaporte para disputar a fatia majoritária de 80% do mercado cativo de biodiesel.

Sem instrumentos discricionários efetivos de inclusão social, o resultado é mais uma vez explicado pelo motivo lucro: tendo liberdade para cumprir exigências mínimas com aquisições de oleaginosas em qualquer região – admitida ou confirmada pela IN MDA 01/2009 e pelos atos que a sucederam – e a presença, na região Sul, de uma agricultura familiar mais estruturada e apta ao relacionamento comercial sob as regras fixadas pelo MDA, possibilitando reduzir custos e riscos, o desinteresse das usinas em contratar agricultores familiares nordestinos para o fornecimento de oleaginosas é um desfecho tanto natural quanto previsível.

Nesse ponto, caberia estudar se todos os custos (de transação, do SCS para as usinas e para a sociedade, estes decorrentes dos ônus administrativos associados às atividades de concessão, regulação e fiscalização de usinas, de cooperativas, da comercialização do biodiesel etc.) devidos ao marco regulatório em vigor não poderiam ser evitados com um mercado livre entre distribuidoras e usinas de biodiesel, com mecanismos de inclusão social diferentes dos atuais.

Um dos respondentes ao questionário não chega a propor o mercado livre, mas indica uma alternativa: ao afirmar que o PNPB deveria ser um programa em que o biocombustível faz o social e não em que o social faz o biocombustível, propõe substituir compras compulsórias de matérias-primas da agricultura familiar por investimentos das usinas direcionados ao fomento de culturas e produções para famílias que estão subaproveitando suas terras.

Trata-se de proposta inovadora, mas cuja viabilidade e operacionalidade merecem reflexão. Se as usinas de biodiesel forem incumbidas dessa tarefa, será preciso igualmente fiscalizá-las. Antes disso será indispensável estabelecer critérios a serem atendidos para priorizar as áreas alvo, desta feita não apenas em nível regional (como ocorre no SCS), mas local. Será também preciso considerar que, sob esse enfoque, as usinas de biodiesel seriam guindadas da condição de agentes promotores de assistência técnica à de agências de desenvolvimento local.

Se essa responsabilidade for assumida pelo governo, com recursos oriundos dos produtores de biodiesel (em valores semelhantes aos custos do SCS), haverá a substituição de uma estrutura administrativa que hoje existe em face do marco legal e regulatório atualmente institucionalizado, por outra que também terá seus custos. Da análise dos custos, benefícios e operacionalidade dessa alternativa podem emergir outras propostas.

Os desafios não são certamente triviais, mas devem ser enfrentados porque o PNPB tem sua marca registrada na inclusão social atrelada ao adensamento de uma nova cadeia produtiva agroenergética e o Nordeste deve permanecer na agenda de prioridades do governo e da sociedade.

=====

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *De camponeses a agricultores; paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, Ed. Unicamp, 1992.

ABRAMOVAY, R. e MAGALHÃES, R.. *O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais*, Texto para Discussão nº 6, 34 p. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, Junho, 2007.

ALTAFIN, Iara. *Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar*. Brasília: CDS/UnB, 2007.

ANJOS, Flávio S. dos e CALDAS, Nádia V. *A Propósito do debate sobre pluriatividade e multifuncionalidade na agricultura: o surgimento de uma nova formação discursiva*. **Revista Theomai**, Buenos Aires, n.20, p. 22-33, 2009.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12415108003>>, Acesso em 28nov2014.

_____. Decreto de 02 de julho de 2003. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal - biodiesel. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jul. 2003. Seção 1, p. 4.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Grupo de Trabalho Interministerial. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – biodiesel – como fonte alternativa de energia**, Brasília, 04 dez. 2003, 15 p. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/galerias/arquivos/biodiesel/relatoriofinal.pdf>>, Acesso em 05mar2012.

_____. Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 dez. 2004. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto nº 6.458, de 14 de maio de 2008. *Altera o art. 4º do Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004 que dispõe sobre os coeficientes de redução diferenciados das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes na produção e na comercialização de biodiesel*. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mai. 2008. Seção 1.

_____. Decreto nº 6.606, de 21 de outubro de 2008. *Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de biodiesel*. **Diário Oficial da União**, Seção 1. Poder Executivo, Brasília, DF, 21 out. 2008.

_____. Decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012. *Altera o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - CIDE*. **Diário Oficial da União**, Seção 1. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2012.

_____. Decreto nº 7.768, de 27 de junho de 2012. *Altera o Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, que dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, e*

sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas. **Diário Oficial da União**, Seção 1. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2012.

_____. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. *Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para o PIS/Pasep nos casos que especifica.* **Diário Oficial da União**, Seção I, Poder Executivo. Brasília, DF, 30 dez. 2002.

_____. Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003. *Altera a legislação tributária [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mai. 2003.

_____. Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004. *Reduz as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 2004.

_____. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. *Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 8.

_____. Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005. *Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mai. 2005. Seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. *Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 2011.

_____. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. *Altera a alíquota das contribuições [...]; altera as Leis nºs [...] 12.546, de 14 de dezembro de 2011, [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 set. 2012.

_____. Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013. *Autoriza o pagamento de subvenção econômica [...] revoga dispositivos das Leis nºs [...] 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011 [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 out. 2013.

_____. Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014. *Prorroga o prazo [...]; altera as Leis nºs. [...], 12.546, de 14 de dezembro de 2011 [...] e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2014.

_____. Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002. *Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre os procedimentos para desconsideração de atos ou negócios jurídicos, para fins tributários; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 ago. 2002.

_____. Medida Provisória nº 183, de 30 de abril de 2004. *Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários classificados no Capítulo 31 da NCM, e*

dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 abr. 2004.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil (RFB). Instrução Normativa nº 1.497, de 07 de outubro de 2014. *Disciplina o procedimento especial para o ressarcimento de créditos de Contribuição para o PIS/Pasep, de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de que trata o art. 31 da Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2012.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out 2014.

_____. Ministério de Minas e Energia. Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 05, de 03 de outubro de 2007. *Estabelece diretrizes gerais para a realização de leilões públicos para aquisição de biodiesel, em razão da obrigatoriedade legal prevista na Lei no 11.097, de 13 de janeiro de 2005, e dá outras providências.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 2007 (Retificado no D.O.U. de 08/10/2007).

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Boletim Mensal de Combustíveis Renováveis**. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/spg/menu/publicacoes.html>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução Normativa nº 01, de 05 de julho de 2005. *Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão de uso do Selo Combustível Social.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 2005. Seção 1, p. 65.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução Normativa nº 1, de 19 de fevereiro de 2009. *Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do selo Combustível Social.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev. 2009. Seção 1.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012. *Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 set. 2012. Seção 1.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 81, de 26 de novembro de 2014. *Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social.* **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 nov. 2014. Seção 1.

CAMPOS, A. e CARMELIO, E. C.. *Biodiesel e agricultura familiar no Brasil: resultados socioeconômicos e expectativa futura*. In: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **O futuro da indústria: biodiesel**: coletânea de artigos. Brasília, MDIC/STI-IEL, 2006. 145 p.: il. - (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, 14). p. 49-65.

CARNEIRO, Maria José. **Pluriatividade no campo: o caso francês**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.11, n.32, p.89-105, out. 1996.

CASSOL, Daniel. *Bioenergia, para quem?* In: MST Informa - **Revista Sem Terra**, Ed. 38, Ano V nº. 130, 23/03/2007. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/informativo-MST-anoV130.pdf>>. Acesso em 11out2012.

CHAVES, Helder Silva. **A não cumulatividade mitigada do PIS/Pasep e da Cofins e o conceito de insumos**. Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT, Belo Horizonte, ano 11, n. 63, p. 35-81, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/public/arquivo/arq1381957052.pdf>>. Acesso em 13out2014.

DÁLIA, W. S.. *A produção do biodiesel: uma perspectiva para a agroenergia no Nordeste brasileiro*. In: **O futuro da indústria: biodiesel: coletânea de artigos**. Brasília, MDIC/STI-IEL, 2006. 145 p.: il. - (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, 14). p. 27-36.

DUARTE, Alice. Selo Social: Agricultura familiar caminha a passos lentos. **Revista biodieselBR**. Edição nº 7 - out./nov. 2007. Curitiba. Também disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/revista/007/selo-social-1.htm>>. Acesso em 14out2012.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares. **Análise da participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) no Estado de Goiás**. 2008. 190 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. 2008.

GARCIA, Junior Ruiz. **O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel Brasileiro e a agricultura familiar na região Nordeste**. 200 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico/Área de concentração em Política Agrícola e Agrária) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas. 2007.

GIBBONS, R. **Transaction-Cost Economics: past, present and future? The Scandinavian Journal of Economics**, v. 112, Issue 2, p. 263-288, jun 2010.

GOMES, Josias. **Deputado quer participação maior da agricultura familiar no biodiesel**. Portal biodieselBR. Curitiba, 06/12/2012. Entrevista concedida a Humberto Azevedo (Agência Política Real). Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/agricultura/selo/deputado-agricultura-familiar-biodiesel-060212.htm>>. Acesso em 14out2012.

GONÇALVES, Y., FAVARETO, A. e ABRAMOVAY, R. **Estruturas sociais no semiárido e o mercado de biodiesel**. Cad. CRH vol. 26, nº 68, Salvador, Mai/Ago 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000200009>, Acesso em 31nov2014.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp - Instituto de Economia, 1996. 217 p.

HOLANDA, Ariosto. **Biodiesel e inclusão social**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 200 p.: il. color. (Série cadernos de altos estudos, n. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudios/pdf/biodiesel-e-inclusao-social/biodiesel-e-inclusao-social>> (Acesso em 09out2012).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. 2009. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf>.

IPEA. **Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel**, Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro nº 53. Comunicado do IPEA. Brasília, 2010. 62 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1225>. Acesso em 11out2012.

KOURI, Joffre; SILVA, Maria de Fátima Marchezan Menezes da, e RAMOS, Nilza Patricia. Sistema Produtivo de mamona para a produção de biodiesel. In: CASTRO, A. M.G.; LIMA, S. M. V e SILVA, J. F. V. (Editores técnicos). **Complexo agroindustrial do biodiesel no**

Brasil: Competitividade das cadeias produtivas de matérias-primas. Brasília: Embrapa Agroenergia, 2010. p. 421-499.

LEAL, Jocélio. Selo Social: *Agricultura familiar caminha a passos lentos*. **Revista biodieselBR**. Edição nº 7 – out./nov. 2007. Curitiba. Também disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/falta-mamona-prejuizo-27-08-08.htm>>. Acesso em 08out2012.

MELLO, F. O. T., PAULILLO, L. F., VIAN, C. E. F. *O biodiesel no Brasil: panorama, perspectivas e desafios*. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n.1, p. 28-40, jan. 2007.

MENDONÇA, Helder Ferreira de. **Coordenação de políticas macroeconômicas: implicações para o caso brasileiro**. Brasília: ESAF, 2000. 85 p. Monografia vencedora em 3º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional, Ajuste Fiscal e Dívida Pública, Miguel Pereira (RJ), 2000. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/divida/3afdpVPTN/MENDONCA.pdf>. Acesso em 02ago2014.

MORICOCCHI, Luiz e GONÇALVES, José Sidnei. **Teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter: uma revisão crítica**. *Informações Econômicas*, SP, v.24, n.8, ago. 1994. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55858362/1-Teoria-Schumpeter>>. Acesso em 05dez2014.

PARENTE, E. J. S.. *Biodiesel no plural*. In: **O futuro da indústria: biodiesel**: coletânea de artigos. Brasília, MDIC/STI-IEL, 2006. 145 p.: il. - (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, 14). p. 91-104.

PERES, J. R. R. e BELTRÃO, N. E. M.. *Oleaginosas para biodiesel: situação atual e potencial*. In: **O futuro da indústria: biodiesel**: coletânea de artigos. Brasília, MDIC/STI-IEL, 2006. 145 p.: il. - (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, 14). p. 67-82.

PLOEG, J.D. Van der. O modo de produção camponês revisitado in **A diversidade da agricultura familiar**, Sergio Schneider (org.) Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 13-54, 2006.

Revista biodieselBR. Edição nº 16 - abr./mai. de 2010. Curitiba. (Também disponível para assinantes em <<http://www.biodieselbr.com/revista/016/entrevista-3.htm>>).

RODRIGUES, R. A.. *Biodiesel no Brasil: diversificação energética e inclusão com sustentabilidade*. In: **O futuro da indústria: biodiesel**: coletânea de artigos. Brasília, MDIC/STI-IEL, 2006. 145 p.: il. - (Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, 14). p. 15-25.

ROVARIS, Antoninho. **Agricultura familiar e selo social**. *Revista biodieselBR*. Edição nº 16 – abr./mai. 2010. Curitiba. Entrevista concedida à repórter Alice Duarte. Também disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/revista/016/entrevista-3.htm>>. Acesso em 08out2012.

SANTOS, J. A. L. **Reflexões sobre os impactos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel na produção do espaço rural brasileiro**. In: *V Encontro de Grupos de Pesquisa - Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais*. Santa Maria: UFSM. 25 a 27/09/2009. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/vengrup/anais/1/Lobo%20-%20USP.pdf>>. Acesso em 12out2012.

SCHNEIDER, Sergio. *A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil*. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 164-184, 2001.

SLANGEN, H. G.L. *et al. Institutional Economics and Economic Organization Theory: an integrated approach*. [Chapter 6: Principal-Agent Theory; p. 209-237]. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2008.

TÁVORA, F. L. **Biodiesel e proposta de um novo marco regulatório: obstáculos e desafios**. Textos para Discussão 116, Senado Federal, Brasília, 2012. 43 p.

TINOCO, S.T.J. **Conceituação de agricultura familiar: uma revisão bibliográfica**. 2008. Artigo em Hypertexto. Disponível em: <http://www.infobibos.com/Artigos/2008_4/AgricFamiliar/index.htm>. Acesso em 11dez2014.

VEDANA, Univaldo. **Agricultura familiar participa pouco da produção de biodiesel**. Portal BiodieselBR. Curitiba, 21/10/2007. Disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/agricultura-familiar-participa-pouco-producao-biodiesel-21-10-07.htm>>. Acesso em 14out2012.

VEDANA, Julio Cesar e RODRIGUES, Fábio. **Sem a Petrobras programa social do biodiesel é um fracasso**. Portal BiodieselBr. Curitiba, 15/09/2011. Disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/petrobras-programa-social-biodiesel-fracasso-150911.htm>>. Acesso em 15out2012.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: TEDESCO, João Carlos (org.). *Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas*. 2ª. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap. 1, p. 21-55.

ZILIO, José. **Agricultura familiar atenderá mercado de biodiesel**. Portal BiodieselBR. Curitiba. 08/06/2006 (Matéria originalmente publicada no jornal Gazeta Mercantil, assinada por Lucia Kassai). Disponível para assinantes em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/agricultura-familiar-atendera-mercado-biodiesel-08-06-06.htm>>. Acesso em 14out2012.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO USADO NA PESQUISA SEMIESTRUTURADA

O questionário utilizado na Pesquisa Semiestruturada, incluindo as instruções para as respostas, é apresentado nas cinco páginas que se seguem neste Apêndice.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

Dissertação de Mestrado em Agronegócios

Mestranda: Vívian Beatriz Lopes Pires

Título da Dissertação: *Impacto Social do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Nordeste - 2008/2013*

Orientadores: Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho
Prof. Dr. Luiz Carlos de Brito Lourenço

QUESTIONÁRIO

As respostas serão usadas para qualificar as conclusões da Dissertação acima caracterizada; o nome dos entrevistados será mantido em sigilo.

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO:

Nome: _____

Organização: _____

Departamento: _____

Cargo: _____

Naturalidade (Estado): _____

Formação: _____

ORIENTAÇÃO AO ENTREVISTADO:

Os seis itens (I a VI) desta Pesquisa dizem respeito à inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, prioridade do PNPB. Essa prioridade se concretiza com a compra de matérias-primas desses agricultores pelas indústrias de biodiesel juntamente com a prestação de assistência técnica, sob os critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Este questionário busca conhecer a opinião/visão do entrevistado sobre a inserção social produtiva da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Para isso, pede-se que o entrevistado atribua uma nota de 0 (zero) a 10 (dez) a cada uma das afirmações de modo a expressar seu grau de concordância.

A nota 0 indica discordância total; a nota 10, concordância total. Uma nota 3, por exemplo, indica que o entrevistado concorda em parte (30%) e discorda em 70%.

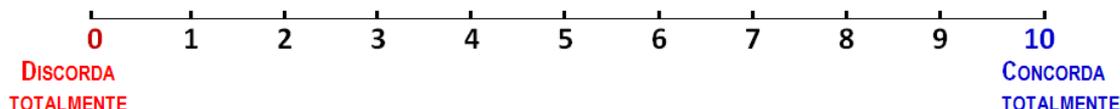
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
DISCORDA CONCORDA
TOTALMENTE TOTALMENTE

Os números à esquerda dos itens têm por finalidade facilitar a identificação de observações complementares que eventualmente os entrevistados desejem fazer nas linhas indicadas.

====//=====



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO



I. O ANEXO I MOSTRA SENSÍVEL REDUÇÃO DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES INCLUÍDOS NO PNPB, PARTICULARMENTE NO NORDESTE. ISSO SIGNIFICA QUE ESSA PRIORIDADE GOVERNAMENTAL NÃO VEM SENDO ATENDIDA A CONTENTO. DIANTE DISSO, EM SUA AVALIAÇÃO O PNPB DEVE SER:

1	reformulado retirando-se a inclusão social da agricultura familiar de suas prioridades.
2	mantido porque os agricultores familiares da cadeia produtiva do biodiesel, mesmo em número reduzido, têm benefícios que não teriam se esse Programa não existisse.
3	mantido, mas aperfeiçoado com medidas que apoiem de forma mais adequada a agricultura familiar.
4	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:

II. EXAMINANDO-SE AS ALTERAÇÕES FEITAS PELO GOVERNO FEDERAL ENTRE 2005 E 2013, VERIFICA-SE QUE ELAS AMPLIARAM OS BENEFÍCIOS ÀS USINAS DE BIODIESEL QUE ADQUIREM OLEAGINOSAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO NORDESTE PARA ATENDER EXIGÊNCIAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL”. A PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012, POSSIBILITA QUE OS VALORES APLICADOS PELAS USINAS NA COMPRA DE QUALQUER MATÉRIA-PRIMA NO NORDESTE PODEM SER COMPUTADOS EM DOBRO PARA CUMPRIR EXIGÊNCIAS DO SELO SOCIAL. NÃO OBSTANTE, OS DADOS DE INCLUSÃO SOCIAL (ANEXO I) NAQUELA REGIÃO MOSTRAM QUE ESSAS ALTERAÇÕES NÃO TIVERAM ÊXITO.

5	Isso ocorreu pela insuficiência dos incentivos para estimular as usinas de biodiesel a comprar mais da agricultura familiar nordestina.
6	Para que os resultados fossem melhores, esses incentivos do lado da demanda deveriam ser complementados com medidas de capacitação e estruturadoras da oferta, a exemplo da assistência técnica, distribuição de sementes e assim por diante.
7	As adversidades climáticas que afetam a agricultura no Nordeste fragilizam a agricultura familiar, criando-se uma espécie de círculo vicioso cuja superação depende de políticas públicas mais abrangentes do que as contempladas no PNPB.
8	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:

III. A PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012, TAMBÉM AUMENTOU O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGÍVEL DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO SUL DE 30% PARA 40%, MANTENDO O PERCENTUAL APLICÁVEL AO NORDESTE EM 30%. COM ESSAS MEDIDAS, BUSCOU-SE DEFINIR UMA VANTAGEM ADICIONAL AO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL” COM AQUISIÇÕES DE MATÉRIAS-PRIMAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NORDESTINA. ENTRETANTO, OS DADOS APRESENTADOS NO ANEXO II MOSTRAM QUE AS USINAS DE BIODIESEL PREFEREM CUMPRIR CITADAS EXIGÊNCIAS COMPRANDO MATÉRIAS-PRIMAS DE AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SUL AO INVÉS DE NO NORDESTE. DE QUAIS FATORES, EM SUA AVALIAÇÃO, DECORRE ESSE RESULTADO?

9	Mesmo com todas essas vantagens, a produção de matérias-primas para o biodiesel no Nordeste é incerta, por exemplo, diante da falta de chuvas.
10	Além das adversidades climáticas, a agricultura familiar do Nordeste não tem capacidade



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

	para atender a demanda das usinas, o que poderíamos chamar de deficiência estrutural desse setor.
11	Como as usinas dependem do selo “Combustível Social” para terem direito a disputar pelo menos 80% do mercado de biodiesel, elas optam por reduzir seus riscos de não receber o produto, perder o Selo Social e ficar fora desse mercado concentrando suas compras onde possam minimizar tais riscos.
12	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:

IV. A EDIÇÃO Nº 42, DE AGO/SET 2014 DA REVISTA BIODIESELBR TRAZ NA CAPA O TÍTULO: *O enterro da mamona - Aposta equivocada no começo do programa de biodiesel, a mamona foi finalmente descartada pelo governo federal*. A MATÉRIA INICIA COM A DECLARAÇÃO DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF NO DISCURSO DE 28/05/2014, AO ANUNCIAR O AUMENTO DA MISTURA OBRIGATÓRIA DE BIODIESEL AO DIESEL MINERAL DE 5% PARA 6% EM JULHO/2014 E DE 6% PARA 7% EM NOVEMBRO DE 2014, DIZENDO: “*Difícil foi quando ficou visível que não dava para fazer biodiesel de mamona e nós mudamos*”. EM SUA OPINIÃO, A MAMONA NÃO SE TRANSFORMOU NUMA MATÉRIA-PRIMA IMPORTANTE PARA O BIODIESEL PORQUE:

13	Ela não é competitiva em termos de preços, pois a indústria ricinoquímica pode pagar mais por ela do que as usinas de biodiesel.
14	Mesmo que seus preços fossem competitivos, a mamona não tem escala de produção suficiente para despertar o interesse da indústria do biodiesel.
15	Ela não despertou o interesse das usinas de biodiesel e, assim, o PNPB não conseguiu criar um mercado novo para os produtores de mamona deixando, portanto, de estimular a ampliação de seu plantio.
16	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:

V. ANALISANDO-SE O PNPB SOB O PONTO DE VISTA SOCIAL CONCLUI-SE QUE SEUS RESULTADOS CONCENTRAM-SE NA REGIÃO SUL, ONDE A AGRICULTURA FAMILIAR JÁ ESTAVA ESTRUTURADA, MAS FOI POUCO ATUANTE NO NORDESTE, ONDE SE ESPERAVA MELHOR DESEMPENHO. DIANTE DISSO, ATRIBUA SUA NOTA ÀS ALTERNATIVAS PROPOSTAS A SEGUIR:

17	Não obstante esses resultados, o PNPB pode ser considerado benéfico ao Nordeste, dentre outros motivos porque oferece alternativa de inclusão social produtiva aos agricultores familiares daquela região, reduzindo a dependência de programas assistencialistas do governo federal.
18	O fraco desempenho do PNPB no Nordeste somente poderá ser revertido com políticas públicas efetivas e estruturadoras da oferta de oleaginosas pelos agricultores familiares daquela região em escala suficiente para despertar o interesse das indústrias de biodiesel.
19	Mesmo organizados e estruturados desde antes do PNPB, os agricultores familiares da região Sul têm benefícios com esse Programa, pois ele lhes abriu nova opção para escoar suas safras, permitindo-lhes obter preços maiores e ampliar suas receitas.
20	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

VI. O PNPB TÊM RECEBIDO CRÍTICAS QUANTO AOS SEUS RESULTADOS SOCIAIS, ESPECIALMENTE NO NORDESTE, PRIORIDADE DO PROGRAMA AO LADO DA REGIÃO NORTE. EMBORA O PNPB POSSA SER APERFEIÇOADO, PEDE-SE QUE O ENTREVISTADO ANALISE APENAS SUA TRAJETÓRIA ATÉ O MOMENTO E ATRIBUA UMA NOTA AOS QUESITOS ABAIXO.

21	A vinculação do PNPB à agricultura familiar sob as regras e exigências do selo “Combustível Social” pouco contribuiu para a inserção social desse segmento produtivo e tornou o biodiesel mais caro do que seria sem tal vinculação, onerando o consumidor final.
22	Com o PNPB, o governo federal buscou fortalecer a inserção social da agricultura familiar no agronegócio, mas repassou às usinas de biodiesel os custos relativos à assistência técnica e à celebração de grande número de contratos com agricultores familiares com anuência de representantes de suas entidades de classe.
23	Não se pode analisar o resultado social do PNPB apenas pelos números de agricultores familiares incluídos, pois há benefícios importantes que esses dados não revelam, destacando-se, principalmente, a assistência técnica que muitos desses agricultores passaram a ter, juntamente com o apoio de entidades de classe representativas de seus interesses na assinatura de contratos com as usinas de biodiesel para fornecimento de matérias-primas, tudo isso contribuindo para melhorar seus níveis de organização econômica e social.
24	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

Se julgar necessário, complemente sua resposta nas linhas a seguir:

SE ASSIM O DESEJAR, O ENTREVISTADO PODERÁ REGISTRAR, NAS LINHAS A SEGUIR, OPINIÕES, DADOS, INFORMAÇÕES OU SUGESTÕES SOBRE OS TEMAS ABORDADOS NESTA PESQUISA.

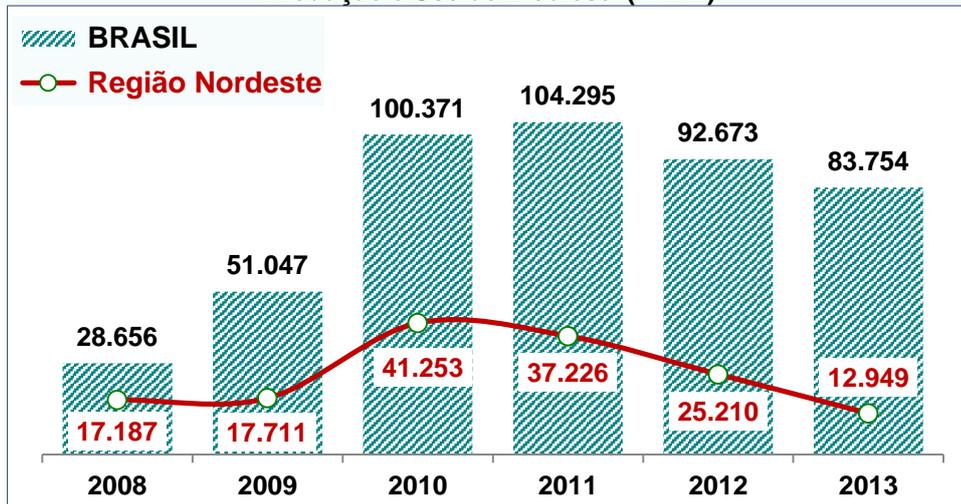
=====



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

ANEXO I

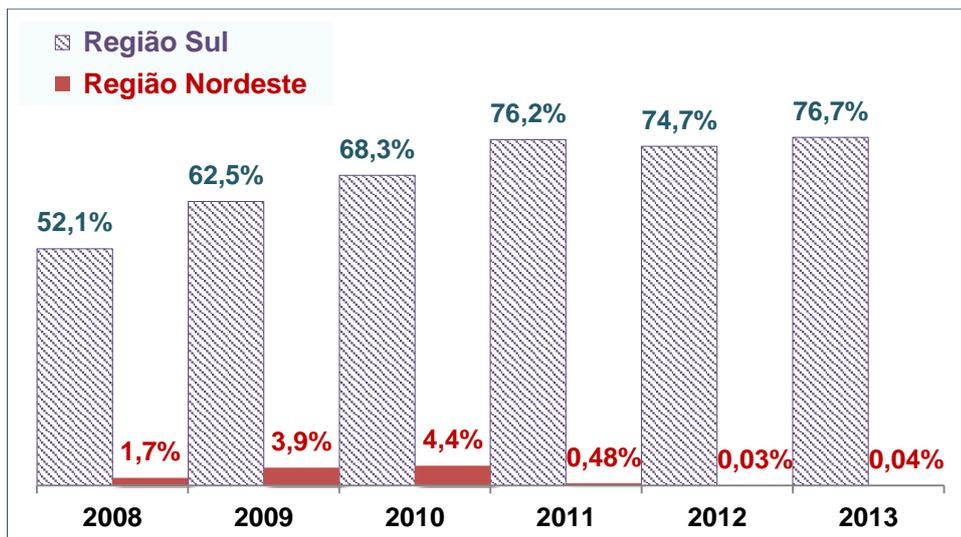
Número de agricultores familiares no selo “Combustível Social” do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)



Fonte: *Números do selo em 2013 mostram queda na inclusão social* (Quadro Número de famílias incluídas no programa do selo social), Revista biodieselBR - edição eletrônica, disponível em: <http://www.biodieselbr.com/noticias/agricultura/selo/numeros-selo2013-mostram-queda-inclusao-240614.htm>, Acesso em 05/09/2014 - Elaboração da autora.

ANEXO II

Comparativo da participação regional nos gastos das usinas de biodiesel com compras de matérias-primas da agricultura familiar para atender as regras do selo “Combustível Social”



Fonte: *Números do selo em 2013 mostram queda na inclusão social* (Quadro Para onde vai o dinheiro do selo – participação das regiões no faturamento do selo), Revista biodieselBR - edição eletrônica, disponível em: <http://www.biodieselbr.com/noticias/agricultura/selo/numeros-selo2013-mostram-queda-inclusao-240614.htm>, Acesso em 05/09/2014 - Elaboração da autora.

=====

APÊNDICE B - RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

PONTUAÇÕES ATRIBUÍDAS PELOS RESPONDENTES (R01 a R26) AOS ITENS DA PESQUISA SEMIESTRUTURADA																													
Blocos	Itens	R01	R02	R03	R04	R05	R06	R07	R08	R09	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21	R22	R23	R24	R25	R26	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
	1	5	0	0	2	2	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	2	3	0	0	0	0	1,19	2,37	
<i>Bloco I</i>	2	7	9	7	2	8	10	7	5	5	6	8	5	8	8	5	9	7	8	3	7	7	8	7	10	8	7,08	2,00	
	3	8	10	10	8	9	5	10	10	5	10	10	10	10	10	8	10	10	10	9	10	9	10	5	10	10	9,04	1,64	
	4	10	10	10	8	7	8	7	8	10	10	8	6	10	9	10	10	7	7	9	8	7	8	10	5	10	8,54	1,50	
	5	8	5	5	1	5	0	2	0	8	5	5	0	8	4	6	6	0	3	3	2	8	4	5	1	2	3,88	2,64	
<i>Bloco II</i>	6	7	7	10	8	4	0	10	7	7	10	10	10	8	10	8	9	9	5	8	7	8	5	7	9	5	7,58	2,34	
	7	10	9	8	1	8	10	9	7	5	10	8	8	10	9	7	10	3	10	8	10	9	6	10	10	8	8,19	2,30	
	8	10	9	10	8	7	8	9	6	10	10	8	6	10	9	8	10	7	8	8	9	5	8	10	5	10	8	8,31	1,57
	9	8	9	6	2	6	0	2	3	1	3	5	6	10	7	0	10	0	7	7	6	6	4	7	10	9	8	5,46	3,22
<i>Bloco III</i>	10	6	9	5	6	8	9	8	2	10	10	4	10	7	6	7	8	6	8	7	8	10	6	5	5	10	8	7,23	2,08
	11	9	8	8	8	9	8	8	9	3	8	9	10	5	8	5	6	9	9	7	7	9	7	10	10	10	7,92	1,72	
	12	9	9	10	8	8	7	8	6	10	10	8	6	10	9	8	10	7	7	9	9	5	7	10	5	10	10	8,27	1,61
	13	10	9	10	8	9	10	10	9	1	10	10	10	7	10	9	8	7	8	5	6	5	6	10	5	10	7	8,04	2,29
<i>Bloco IV</i>	14	8	10	8	6	9	0	6	3	9	5	8	10	5	7	10	7	7	10	5	3	6	7	5	5	9	10	6,85	2,56
	15	3	8	10	2	4		5	1	9	10	10	5	0	9	5	2	7	4	5	1	6	8	0	5	5	5	5,16	3,13
	16	9	9	10	8	7		7	6		10	8	6	10	10	9	10	5	6	9	10	6	9	10	5	10	8	8,21	1,77
	17	7	9	10	2	8	2	8	3	2	10	10	5	10	9	1	10	6	7	6	9	8	8	10	7	10	8	7,12	2,92
<i>Bloco V</i>	18	5	9	10	6	6	2	8	9	7	10	10	6	8	10	1	6	10	8	9	2	6	8	5	3	10	7	6,96	2,72
	19	10	10	10	8	10	9	8	8	3	10	10	10	10	10	10	8	8	10	8	10	9	9	10	10	10	8	9,08	1,52
	20	9	9	10		7	7	8	6	10	10	8	6	10	10	10	10		8	9	9	7	9	10	5	10	8	8,54	1,53
	21	5	6	0	8	2	0	0	3	10	5	0	3	0	1	8	0	0	3	2	3	3	2	5	1	0	1	2,73	2,86
<i>Bloco VI</i>	22	8	9	10	8	8	8	2	5	10	8	10	8	3	10	8	4	4	7	9	6	8	7	10	5	8	9	7,38	2,28
	23	10	8	7	8	9	9	9	7	10	10	7	6	10	8	3	10	10	8	7	8	9	10	10	7	10	9	8,42	1,68
	24	10	9	10		7	7	8	5	10	10	10	5	10	9			8	7	9	9	6		10		10	9	8,48	1,69

Observação: Os itens em branco não foram pontuados pelos respondentes, tendo sido desconsiderados no cálculo da média e do desvio-padrão.

Fonte: Pesquisa Semiestruturada - Elaboração da autora.

APÊNDICE C - COMENTÁRIOS APRESENTADOS PELOS RESPONDENTES

Para facilitar a contextualização dos comentários apresentados, este Apêndice reproduz os enunciados dos itens integrantes de cada bloco do questionário referente à Pesquisa Semiestruturada, apresentado no Apêndice B, seguidos dos respectivos registros feitos pelos Respondentes.

Bloco I - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO I - ITENS PROPOSTOS	
I. O ANEXO I MOSTRA SENSÍVEL REDUÇÃO DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES INCLUÍDOS NO PNPB, PARTICULARMENTE NO NORDESTE. ISSO SIGNIFICA QUE ESSA PRIORIDADE GOVERNAMENTAL NÃO VEM SENDO ATENDIDA A CONTENTO. DIANTE DISSO, EM SUA AVALIAÇÃO O PNPB DEVE SER:	
1	<i>reformulado retirando-se a inclusão social da agricultura familiar de suas prioridades.</i>
2	<i>mantido porque os agricultores familiares da cadeia produtiva do biodiesel, mesmo em número reduzido, têm benefícios que não teriam se esse Programa não existisse.</i>
3	<i>mantido, mas aperfeiçoado com medidas que apoiem de forma mais adequada a agricultura familiar.</i>
4	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>
BLOCO I - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES	
R02	Um dos estímulos à inclusão da agricultura familiar, o benefício fiscal com a redução ou isenção do PIS/Pasep e Cofins foi anulado com a concessão do crédito presumido dessas contribuições, objeto de emenda parlamentar a medida provisória do Poder Executivo. A reserva de mercado de 80% do volume de biodiesel contratado nos leilões para abastecer a adição obrigatória de biodiesel ao diesel tem sido o principal instrumento para a inserção da agricultura familiar no PNPB.
R03	(3) Aperfeiçoado com uma assistência técnica integral que atenda a AF em todas as suas necessidades, mas que seja obrigatória, e não facultativa, como preceitua o art. 15 da Portaria nº 60 do MDA
R12	O PNPB não deve ser descontinuado. No mínimo, pode-se dizer que muitas famílias conseguiram benefícios que não teriam caso o PNPB não existisse, por isso atribuí 5 à pergunta 2. Porém, a melhor hipótese é o aperfeiçoamento da política, uma vez que os números têm mostrado essa necessidade (o Programa pode fazer muito mais pela agricultura familiar).
R14	(2) - Embora tenha benefícios, eles não são fiscalizados a contento.
R15	O programa tem que ser mantido, mas não apenas aperfeiçoado. Ele precisa ser completamente reformulado. Ao longo de sua existência o selo já passou por vários aperfeiçoamentos, mas ele não aumentou a inclusão social, pelo contrário. E o ponto importante é que este programa não tem como objetivo aumentar a renda de agricultores familiares. O objetivo é incluir socialmente agricultores familiares e diminuir as desigualdades regionais. O atual modelo, apesar de ter sido feito com boas intenções, ficou longe de atingir seus objetivos. Somente uma revisão completa, com um modelo de ações das usinas completamente diferentes, poderia atingir o sucesso. E a inclusão de um número menor de famílias em um novo modelo não deve ser encarado como problema. Por isso a concordância parcial com a segunda frase.
R17	Se entendi direito, as afirmações não são excludentes. O PNPB precisa avançar em associação com outras políticas, como o PNAE e o PAA.

R19	A questão do Nordeste é tão difícil por inúmeras razões, que não será apenas com o mecanismo do selo social que serão encontradas soluções para melhoria das condições de vida da população. Deve-se buscar uma integração com outras políticas sociais e de desenvolvimento regional.
R21	A avaliação da participação da AF no PNPB deve considerar outras variáveis, como renda per capita, número de cooperativas participantes. Também poderiam ser criados indicadores como número de famílias que deixar de ser AF pelo incremento de renda, número de assentados que passaram a produzir depois do apoio do PNPB, melhoria a acessibilidade ao crédito e melhoria na assistência técnica das famílias que entram no PNPB.
R24	A produção possível com origem na agricultura familiar vem sendo atendida na proporção exata de sua oferta para os leilões. Cerca de 90% dos volumes arrematados têm selo combustível social. Aparentemente houve uma seleção natural entre produtores rurais capacitados ou não.
R25	Zero no item 1 porque retirar a inclusão social descaracteriza o PNPB como um programa apoiado em três pilares de sustentabilidade: econômica, social e ambiental. Deve ser revisto, com certeza.
R26	A [x ³¹ x] sugeriu ao MDA, no início de 2013, a criação de 2 câmaras técnicas: a Câmara Técnica do Selo Combustível Social e a Câmara Técnica para incremento da agricultura familiar nas Regiões Norte e Nordeste, essas propostas coadunam-se com a evolução dos arranjos produtivos desenvolvidos pelo MDA em conceber ações estratégicas com visão microrregional para eliminar os gargalos já detectados e acompanhar e retroalimentar ações continuamente, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

Bloco II - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO II - ITENS PROPOSTOS

II. EXAMINANDO-SE AS ALTERAÇÕES FEITAS PELO GOVERNO FEDERAL ENTRE 2005 E 2013, VERIFICA-SE QUE ELAS AMPLIARAM OS BENEFÍCIOS ÀS USINAS DE BIODIESEL QUE ADQUIREM OLEAGINOSAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO NORDESTE PARA ATENDER EXIGÊNCIAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL”. A PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012, POSSIBILITA QUE OS VALORES APLICADOS PELAS USINAS NA COMPRA DE QUALQUER MATÉRIA-PRIMA NO NORDESTE PODEM SER COMPUTADOS EM DOBRO PARA CUMPRIR EXIGÊNCIAS DO SELO SOCIAL. NÃO OBSTANTE, OS DADOS DE INCLUSÃO SOCIAL (ANEXO I) NAQUELA REGIÃO MOSTRAM QUE ESSAS ALTERAÇÕES NÃO TIVERAM ÊXITO.

5	<i>Isso ocorreu pela insuficiência dos incentivos para estimular as usinas de biodiesel a comprar mais da agricultura familiar nordestina.</i>
6	<i>Para que os resultados fossem melhores, esses incentivos do lado da demanda deveriam ser complementados com medidas de capacitação e estruturadoras da oferta, a exemplo da assistência técnica, distribuição de sementes e assim por diante.</i>
7	<i>As adversidades climáticas que afetam a agricultura no Nordeste fragilizam a agricultura familiar, criando-se uma espécie de círculo vicioso cuja superação depende de políticas públicas mais abrangentes do que as contempladas no PNPB.</i>
8	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

BLOCO II - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R01	(7) Além das adversidades climáticas, críticas no que diz respeito ao fornecimento de matéria-prima, a questão da precariedade logística também impacta significativamente na contratação de agricultores do Nordeste.
------------	--

³¹ Foi citado o nome da entidade, mas optamos por suprimi-lo para preservar o sigilo – compromisso expressamente assumido no questionário encaminhado para a pesquisa semiestruturada.

R02	Sucessivas frustrações de safras em decorrência de prolongadas estiagens no Nordeste é o principal fator responsável pelo declínio no nº de agricultores familiares do NE no PNPB.
R03	(6) uma assistência técnica integral, proativa, presencial e multidisciplinar, com metodologia abrangente, complementar a todas as medidas.
R09	Acredito que existam vários MDA's dentro do MDA. Como parte dessa disputa de forças e interesses entre as várias visões internas, a agricultura familiar já estruturada foi, de alguma forma, privilegiada. Talvez por pressões de grupos mais estruturados, internos e externos; talvez por ser onde seria mais fácil começar e mostrar resultados ("grande número de famílias"). A inexistência de política e vontade concretas para promover a agricultura na própria região da usina é de fato um problema.
R11	(6) - Defendo uma assistência Técnica Integral e Multidisciplinar.
R14	(6) - Principalmente a assistência técnica, pois com ela o restante seria consequência.
R15	O problema do selo é o modelo de incentivo do governo. Como é sabido, e colocado parcialmente na assertiva, há uma carência muito grande e diversa nos AF do Nordeste. Eles não têm conhecimento, educação, infraestrutura própria e regional, além de todos os problemas que a ausência desses valores causa. A falta de inclusão no NE acontece porque é muito custoso iniciar um trabalho com esse tipo de agricultores. Se tiverem que arrumar estradas, abrir poços e fazer qualquer outro investimento de longo prazo ela [usina] não tem nenhuma garantia que irá se beneficiar de toda essa infraestrutura no longo prazo. Uma usina concorrente poderia "pegar" esses agricultores no ano seguinte pagando mais pela matéria-prima. Isso inibe o investimento. Em um novo modelo de selo, as usinas que investissem em infraestrutura dos agricultores teriam parte do valor investido sendo usado nos valores do selo por vários anos. Assim, uma usina que investiu 10 milhões em construção de uma infraestrutura perene, para a usina teria um percentual, digamos 20% do valor, contabilizado no cálculo do selo pelos próximos 5 anos, além de contar os 100% no primeiro ano. Esse tipo de investimento em infraestrutura, que poderia abranger até escolas ou centros de ensinamentos variados desde que fossem dentro das comunidades de AF, é que pode fazer a diferença para essas regiões no longo prazo e acabar com esse círculo vicioso nas comunidades que atuarem.
R17	Existe também a necessidade de mais investimento em pesquisa para o desenvolvimento de oleaginosas adequadas ao semiárido.
R21	A avaliação da participação da AF da região Nordeste deve considerar a baixa produtividade da AF na região e o baixo índice de cooperativismo.
R24	Em primeiro lugar, é importante dizer que as estatísticas da ANP indicam apenas 2 estados do Nordeste que produzem biodiesel: Bahia e Ceará, onde estão instaladas usinas do Estado, através da PBio. O setor privado não teve iniciativa própria. Seria necessário complementar esta resposta com um levantamento junto a essas unidades mais uma amostra de seus fornecedores da AF para conhecer suas reais dificuldades: se elas têm origem além dos fatores edafoclimáticos, como problemas de assistência técnica, infraestrutura de produção (irrigação) ou crédito, armazenagem ou transporte e se a forte redução da atividade econômica foi efetivamente decorrente de programas de assistência social que suprimam a renda perdida pela contração na produção de matéria-prima.
R25	Para estimular a inclusão social da agricultura familiar do Nordeste no PNPB, o MDA procedeu a diversas modificações nas regras do Selo Social, fixando multiplicadores que permitem computar as compras das usinas na região em dobro e em até o quádruplo, se for, por exemplo, de girassol, mamona, algodão e outras à exceção da soja. No entanto, isso não foi suficiente porque o modelo tributário não ajudou e também pela aprovação do crédito presumido para a indústria da soja que, inicialmente, foi usado para desonerar a cesta básica e depois estendido ao biodiesel feito de óleo de soja, a principal fonte desse biocombustível. Nesse cenário, supracitado modelo tributário, que já não se aplicava às gorduras animais (oriundas de frigoríficos e não de agricultores familiares) tornou-se irrelevante para as

indústrias de biodiesel que usam a soja, ou seja, a maioria. Hoje em dia o modelo tributário apenas beneficia outras oleaginosas além da soja, como as mencionadas acima (algodão, mamona etc.). Contudo, apenas na teoria. Na prática, esses óleos têm preços proibitivos para o biodiesel, exceto em conjunturas de mercado que acontecem de vez em quando.

Bloco III - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO III - ITENS PROPOSTOS

III. A PORTARIA MDA Nº 60, DE 06/09/2012, TAMBÉM AUMENTOU O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGÍVEL DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO SUL DE 30% PARA 40%, MANTENDO O PERCENTUAL APLICÁVEL AO NORDESTE EM 30%. COM ESSAS MEDIDAS, BUSCOU-SE DEFINIR UMA VANTAGEM ADICIONAL AO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO SELO “COMBUSTÍVEL SOCIAL” COM AQUISIÇÕES DE MATÉRIAS-PRIMAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NORDESTINA. ENTRETANTO, OS DADOS APRESENTADOS NO ANEXO II MOSTRAM QUE AS USINAS DE BIODIESEL PREFEREM CUMPRIR CITADAS EXIGÊNCIAS COMPRANDO MATÉRIAS-PRIMAS DE AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SUL AO INVÉS DE NO NORDESTE. DE QUAIS FATORES, EM SUA AVALIAÇÃO, DECORRE ESSE RESULTADO?

9	<i>Mesmo com todas essas vantagens, a produção de matérias-primas para o biodiesel no Nordeste é incerta, por exemplo, diante da falta de chuvas.</i>
10	<i>Além das adversidades climáticas, a agricultura familiar do Nordeste não tem capacidade para atender a demanda das usinas, o que poderíamos chamar de deficiência estrutural desse setor.</i>
11	<i>Como as usinas dependem do selo “Combustível Social” para terem direito a disputar pelo menos 80% do mercado de biodiesel, elas optam por reduzir seus riscos de não receber o produto, perder o Selo Social e ficar fora desse mercado concentrando suas compras onde possam minimizar tais riscos.</i>
12	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

BLOCO III - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R03	(11) - Isso não ocorreria se a AF fosse organizada para atender à demanda de matéria-prima pelas usinas. E isso poderia ocorrer se houvesse um sistema de cooptação de agricultores familiares com um trabalho sequente que o acompanhasse desde o preparo do solo, com a escolha da oleaginosa, até a entrega final do produto.
R09	(9) - A produção é incerta, mas acredito que por outros motivos, não as chuvas. Para existir produção, é preciso toda uma estrutura voltada para isso, com assistência técnica, sementes, perspectiva de produtividade, infraestrutura, tudo isso comparativamente ao custo <i>versus</i> produtividade em outras regiões.
R10	Existe uma deficiência estrutural de organização da agricultura familiar no Nordeste, relacionada com um conjunto de fatores. Deficiências como o baixo preparo do agricultor, falta de assistência técnica, clima adverso, e pouca estrutura cooperativista gera uma baixa produtividade que se associa a custos altos de produção. A preferência por adquirir de mercados estabelecidos tem a ver com todo um conjunto de fatores.
R12	A questão da agricultura familiar no Nordeste vai muito mais além do problema da falta de chuva, apesar de esse ser um fator importante. A cultura da região também interfere no processo produtivo, entre outras questões.
R13	(11) - As indústrias de biodiesel não vão para o Nordeste muito mais por uma questão de custo elevado e falta de retorno financeiro com a produção de grãos, do que propriamente pelo risco de perder o Selo Social. A frustração de safra causada por eventos climáticos não significa risco de perder o Selo. A frustração leva automaticamente (caso devidamente comprovada) à consideração de uma expectativa de produção por parte do MDA sem oferecer risco.
R14	(9) - Mesmo no Nordeste, com uma assistência técnica adequada, os problemas seriam minimizados.

R15	A pergunta é: Qual oleaginosa o governo espera que os agricultores do Nordeste plantem? Mamona não dá. Não existem alternativas viáveis nesse momento para aquela região e tamanho de módulos. A solução é abrir para qualquer produção desses agricultores. Há certa resistência por que esses agricultores não estariam produzindo uma cultura energética. E por que limitar as possibilidades dessas pobres famílias a culturas e trabalhos que gerem energia? Quanto mais opções as usinas tiverem para incentivar melhor. Mas deve haver um controle para que as usinas não sejam apenas compradoras de uma produção já existente, como acontece com a soja no Sul. Eles têm que incentivar e fomentar culturas e produções para famílias que estão subaproveitando suas terras. Essa mudança viria junto com a mudança na forma de se olhar o selo social. Não é um programa onde o social faz combustível, mas onde o combustível faz o social.
R19	Na pergunta n.º 11 a última parte da resposta referente ao risco de perder o selo não tem, na minha percepção, grande influência na estratégia de aquisição de matérias-primas. Custos e burocracias (que refletem em custos também) são mais relevantes.
R24	A primeira realidade: segundo o IBGE (LSPA, setembro de 2014), após a safra 2013/2014, a região Sul do país produziu 4,5 vezes mais do que o Nordeste em cereais, leguminosas e oleaginosas. Sul=72,8 milhões t., NE=16,1 milhões t. A produção nordestina cresceu 34,9%, depois das secas de 2012 e 2013. As projeções para 2014 indicam crescimento de 1,4% para o setor no Nordeste. Portanto, com o aumento do nível de mistura do biodiesel, naturalmente as usinas necessitam matéria-prima para sua continuidade operacional. Assim, conseguem recorrer à oferta do sul, onde prevalece a agroindústria (frigoríficos), que asseguram a obtenção de matéria-prima. O Semiárido apresenta limitações edafoclimáticas, o que requer inovações tecnológicas com potencial para germinar outras espécies alternativas.

Bloco IV - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO IV - ITENS PROPOSTOS

IV. A EDIÇÃO Nº 42, DE AGO/SET 2014 DA REVISTA BIODIESELBR TRAZ NA CAPA O TÍTULO: *O enterro da mamona - Aposta equivocada no começo do programa de biodiesel, a mamona foi finalmente descartada pelo governo federal. A MATÉRIA INICIA COM A DECLARAÇÃO DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF NO DISCURSO DE 28/05/2014, AO ANUNCIAR O AUMENTO DA MISTURA OBRIGATÓRIA DE BIODIESEL AO DIESEL MINERAL DE 5% PARA 6% EM JULHO/2014 E DE 6% PARA 7% EM NOVEMBRO DE 2014, DIZENDO: "Difícil foi quando ficou visível que não dava para fazer biodiesel de mamona e nós mudamos". EM SUA OPINIÃO, A MAMONA NÃO SE TRANSFORMOU NUMA MATÉRIA-PRIMA IMPORTANTE PARA O BIODIESEL PORQUE:*

13	<i>Ela não é competitiva em termos de preços, pois a indústria ricinoquímica pode pagar mais por ela do que as usinas de biodiesel.</i>
14	<i>Mesmo que seus preços fossem competitivos, a mamona não tem escala de produção suficiente para despertar o interesse da indústria do biodiesel.</i>
15	<i>Ela não despertou o interesse das usinas de biodiesel e, assim, o PNPB não conseguiu criar um mercado novo para os produtores de mamona deixando, portanto, de estimular a ampliação de seu plantio.</i>
16	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

BLOCO IV - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R03	(13, 14 e 15) - Não é competitiva porque os preços são altos/os preços são altos porque não há escala de produção. A solução seria o aumento da produção, com forte apoio governamental, gerando a queda dos preços até que se alinhem com os ofertados pelas usinas.
R04	(14) - Se os preços forem competitivos a oferta com certeza aumentará, principalmente pelo efeito substituição.

R06	O biodiesel de mamona apresenta problemas técnicos de qualidade não apresentados por outras oleaginosas amplamente disponíveis nas regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil.
R09	(13) - Não é competitiva aos níveis atuais. A demanda ricinoquímica é da ordem de 30 a 40 milhões de litros anos, contra uma demanda de biodiesel (B7) de 4,2 bilhões de litros. Uma pequena expansão da oferta da mamona derrubaria facilmente preços, passando a ser competitiva. Dados históricos mostram essa alta elasticidade-preço da mamona, inclusive em período do PNPB (época da supersafra em Irecê-BA).
R10	As respostas são inter-relacionadas e seguem um ciclo “ovo-e-galinha”. O custo é alto e por isso não há interesse num mercado que pode ser atendido por outros óleos. O custo alto é proveniente da baixa produtividade. Porém não há investimento em tecnologia Porque não há mercado. Fora das opções já comerciais de oleaginosas, qualquer outra espécie necessitará de um esforço governamental de longo prazo e com foco em desenvolvimento tecnológico.
R13	O item 13 se explicaria melhor da seguinte forma: “Ela não é competitiva em termos de preço, pois a indústria ricinoquímica pode vender seu óleo a um preço muito mais interessante do que o preço do biodiesel”. Na prática, a indústria ricinoquímica e a indústria do biodiesel pagam o mesmo preço pelo grão, que é dado pelo mercado. Talvez a indústria do biodiesel esteja até pagando mais, por envolver contratos, assistência técnica etc. no custo do grão. O óleo e os derivados de mamona que possuem um preço mais atrativo e uma margem mais coerente com os preços atuais do grão. (14) - Acho que o ponto fundamental não é escala, mas sim preço e organização da produção. Existem várias matérias-primas que não possuem escala, mas que por possuírem viabilidade econômica e estarem organizadas, são utilizadas de forma crescente atualmente, como, por exemplo, os óleos de frango e porco.
R14	(14) - Os preços não são competitivos por que não há produção em escala.
R15	Para a mamona ser viável para a produção de biodiesel ela teria que ter escala. Tendo escala, o preço cai. E o produtor que não tem escala vai receber bem menos pela mesma quantia produzida. Esse pequeno produtor perderia o interesse em plantar a mamona e a mamona deixaria de ser uma cultura de pequeno agricultor. É uma equação sem solução para o momento, por isso outras alternativas para os AF do Nordeste devem ser incentivadas. A propósito: gosto muito da revista citada nessa questão.
R19	Creio que a maior causa foi a falta de capacidade de estruturação da cadeia produtiva na região, seja por razões vocacionais, educação, custos elevados <i>vis-à-vis</i> benefícios auferidos etc.
R20	(13) - A mamona não é competitiva, somente, diante do que a indústria ricinoquímica pode pagar; mas, também, porque os custos de detoxificação da torta de mamona são elevados, inviabilizando o uso do óleo para a produção de biodiesel.
R21	Na soja, 80% do produto é farelo, base da ração animal. Na mamona, a torta só tem indicação para adubo, devido a toxicidade da ricina. E a produtividade do óleo de soja é quase igual ao da mamona no Nordeste, e a soja ainda tem o farelo.
R23	É importante destacar que ainda há um grande número de famílias plantando mamona, assistidas por usinas de biodiesel, que receberam capacitação, têm contrato de compra etc., famílias essas que poderiam estar desamparadas. Embora não seja empregada na produção de biodiesel, a mamona através do PNPB teve um impulso no NE e ajudou na promoção de agricultores familiares.
R24	Segundo trabalhos acadêmicos (Cardoso, 2012), que relata depoimentos da Pbio [Petrobras Biocombustível] em Candeias (BA), utiliza-se pouco a mamona por sua alta viscosidade, que exige tecnologia própria para processamento indisponível na usina. É fato que para a larga escala de biodiesel, a produção da AF é rudimentar. Sobretudo, porém, o óleo de mamona é hidroxilado, ao contrário da soja, tornando esta mais adequada ao biodiesel. Parece voz corrente entre os técnicos que a natureza da mamona serve a fins lubrificantes e não combustíveis. Isto tudo interfere no preço da mamona. A compra da matéria-prima pela Pbio

leva o país a importar o óleo de mamona da Índia, embora este país pratique preços inferiores aos brasileiros. Segundo a FETAG, em 2004, antes do PNPB, a saca de 60kg custava R\$ 20. Hoje chegou a R\$ 100,00. Quanto a preço, a CONAB lista a mamona em sua política de garantia de preços mínimos, cujos patamares oscilam no mesmo mês entre R\$ 85 e 101. Assim, a AF foi indiretamente beneficiada pelo PNPB, mas não para a produção de biodiesel. O aumento do custo é transferido para a indústria ricinoquímica, que prefere por vezes importar o produto devido à concorrência indiana. Em resumo, o quadro de produtores rurais foi remunerado superficialmente pela adulteração do preço, mas tecnologicamente o setor continua entregue às mesmas práticas tradicionais sem qualquer avanço tecnológico.

Bloco V- Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO V - ITENS PROPOSTOS

V. ANALISANDO-SE O PNPB SOB O PONTO DE VISTA SOCIAL CONCLUI-SE QUE SEUS RESULTADOS CONCENTRAM-SE NA REGIÃO SUL, ONDE A AGRICULTURA FAMILIAR JÁ ESTAVA ESTRUTURADA, MAS FOI POUCO ATUANTE NO NORDESTE, ONDE SE ESPERAVA MELHOR DESEMPENHO. DIANTE DISSO, ATRIBUA SUA NOTA ÀS ALTERNATIVAS PROPOSTAS A SEGUIR:

17	<i>Não obstante esses resultados, o PNPB pode ser considerado benéfico ao Nordeste, dentre outros motivos porque oferece alternativa de inclusão social produtiva aos agricultores familiares daquela região, reduzindo a dependência de programas assistencialistas do governo federal.</i>
18	<i>O fraco desempenho do PNPB no Nordeste somente poderá ser revertido com políticas públicas efetivas e estruturadoras da oferta de oleaginosas pelos agricultores familiares daquela região em escala suficiente para despertar o interesse das indústrias de biodiesel.</i>
19	<i>Mesmo organizados e estruturados desde antes do PNPB, os agricultores familiares da região Sul têm benefícios com esse Programa, pois ele lhes abriu nova opção para escoar suas safras, permitindo-lhes obter preços maiores e ampliar suas receitas.</i>
20	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

BLOCO V - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R01	(18) Além das políticas estruturantes para oferta de oleaginosas, há de se ter medidas transversais de infraestrutura, tal como a disponibilização de água e logística de escoamento, sem as quais se torna mais difícil a tarefa de produzir e comercializar matérias-primas no Nordeste brasileiro. (19) Não só no Sul, mas todo agricultor familiar vinculado ao PNPB recebe um bônus pela venda de sua matéria-prima. A Abiove apresentou, no Congresso AgriBio 2013, estimativas que apontam um aumento da lucratividade da lavoura em cerca de 5% em virtude da participação no PNPB, ou seja, um aumento de margem relativamente alto quando se analisam os dados econômicos da agropecuária nacional.
R02	Merece menção também a inclusão de agricultores familiares na região Centro-Oeste, onde predomina o agronegócio da soja. Não fosse o PNPB e a necessidade de aquisição de pelo menos 80% do volume de biodiesel para a mistura compulsória proveniente de produtores de biodiesel detentores do Selo Combustível Social não haveria aquisição de matérias-primas de agricultores familiares na região Centro-Oeste.
R04	(18) - Uma política de preços competitivos é essencial (19) - Além de serem estruturados trabalham com a soja como matéria-prima, muito mais competitiva do que a mamona.
R13	(19) - Acrescenta-se o benefício da assistência técnica, que para muitos agricultores familiares passou a ser uma novidade nunca vista.
R15	Sem dúvida os AF do Sul são beneficiados pelo Selo. Mas não é esse o objetivo do selo. Os AF não são excluídos sociais. Pelo contrário, ele são parte ativa da sociedade em que vivem.

	Além disso, o outro objetivo do selo era reduzir as desigualdades regionais, mas da forma como está sendo feito o selo só aumenta essas desigualdades. E o governo não faz nada. Fica assistindo o dinheiro seguir na direção errada com medo de fazer as alterações necessárias para não desagradar cooperativas e federações de AF.
R17	Na região Centro-Oeste os resultados são muitos bons para os agricultores familiares, conforme opinião deles próprios.
R21	Existem ganhos do PNPB poucos divulgados como a ampliação do zoneamento agrícola de diferentes culturas; o cadastramento de inúmeras AF no sistema de DAP, principalmente no Nordeste; acesso ao crédito agrícola; parcerias com assentamentos para correção do Solo e início da produção de soja; diversificação agrícola – canola e girassol.
R24	Primeiramente, a expressão "Nordeste" é vasta. Na região, surgiu a nova fronteira MATOPIBA, que implica uma nova oferta de oleaginosas. Bahia e Ceará são os únicos estados da região a produzirem mamona e, mesmo assim, restringem-se a municípios próximos a Irecê (BA) e Canindé (CE). Um custo adicional para a produção baiana é a distância de 400 km do polo produtor de Irecê para a usina de Candeias (BA). No caso cearense, pelo menos, Canindé dista 100 km da usina de Quixadá (CE). A vantagem dos produtores do Sul e Centro-Oeste é dada pela matéria-prima plantada, como a soja e algodão. Eventuais produtores desses itens no MA e PI serão fornecedores de usinas.

Bloco VI - Itens Propostos e Comentários dos Respondentes

BLOCO VI - ITENS PROPOSTOS

VI. O PNPB TÊM RECEBIDO CRÍTICAS QUANTO AOS SEUS RESULTADOS SOCIAIS, ESPECIALMENTE NO NORDESTE, PRIORIDADE DO PROGRAMA AO LADO DA REGIÃO NORTE. EMBORA O PNPB POSSA SER APERFEIÇOADO, PEDE-SE QUE O ENTREVISTADO ANALISE APENAS SUA TRAJETÓRIA ATÉ O MOMENTO E ATRIBUA UMA NOTA AOS QUESITOS ABAIXO.

21	A vinculação do PNPB à agricultura familiar sob as regras e exigências do selo "Combustível Social" pouco contribuiu para a inserção social desse segmento produtivo e tornou o biodiesel mais caro do que seria sem tal vinculação, onerando o consumidor final.
22	Com o PNPB, o governo federal buscou fortalecer a inserção social da agricultura familiar no agronegócio, mas repassou às usinas de biodiesel os custos relativos à assistência técnica e à celebração de grande número de contratos com agricultores familiares com anuência de representantes de suas entidades de classe.
23	Não se pode analisar o resultado social do PNPB apenas pelos números de agricultores familiares incluídos, pois há benefícios importantes que esses dados não revelam, destacando-se, principalmente, a assistência técnica que muitos desses agricultores passaram a ter, juntamente com o apoio de entidades de classe representativas de seus interesses na assinatura de contratos com as usinas de biodiesel para fornecimento de matérias-primas, tudo isso contribuindo para melhorar seus níveis de organização econômica e social.
24	<i>Acompanho, conheço e estou atualizado sobre os temas tratados neste item.</i>

BLOCO VI - COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R01	(23) Além das externalidades citadas, destacam-se ainda a doação de insumos; o aumento do grau de profissionalização dos agricultores familiares; sua integração com instituições de classe regionais; bem como o legado técnico deixado pela assistência técnica, ativo que o produtor rural manterá consigo pelo resto da vida.
R04	(23) - Esses "outros" benefícios para o agricultor decorrentes (assistência técnica e o número de contratos assinados geralmente pelas entidades de classe) foram muito significativos.
R11	(22) - Repassa aos investidores os custos da assistência técnica, porém há reciprocidade no ganho final.

R13	(22) - Evidentemente que existe um custo do Selo Social, que é residual e assumido pela indústria, que por sua vez é repassado em cadeia na forma de preço para a distribuidora, postos e consumidor final. Apesar de o consumidor assumir os custos da cadeia, ao item 21 foi atribuída a nota 0 (zero), por que não concordo com a afirmação de que “(...)pouco contribuiu para a inserção social desse segmento produtivo(...)” e em parte com o “(...) tornou o biodiesel mais caro do que seria sem tal vinculação (...)”. Este último não é regra, podendo ser altamente competitivo trabalhar com a agricultura familiar em determinadas regiões ou situações.
R14	(22) O custo foi repassado às usinas com contrapartidas, que nem sempre são fiscalizadas, como é o caso da assistência técnica.
R15	Na 21, o problema é que as usinas gastam muito pagando o Bônus para agricultores de soja. O governo adora esse pagamento, mas finge que não tem responsabilidade sobre ele. Na 22, a necessidade de anuência das entidades de classe gera uma propensão a corrupção. São grandes as reclamações e relatos de usinas que só teriam os contratos assinados se os representantes recebem um valor não declarado. Tudo indica que o governo sabe e novamente nada faz. A 23 é que está mais longe da verdade. Quando se olha para os objetivos do selo, inclusão social e diminuição das desigualdades regionais, o programa é um fracasso. Os agricultores que recebem os auxílios elencados nesse item são, em sua imensa maioria, agricultores que já vendiam sua produção e já eram incluídos socialmente. Assim não é certo analisar o resultado social do PNPB pelo número de famílias, mas sim por quanto de recurso está indo para agricultores que realmente foram incluídos socialmente.
R17	É exatamente isso que afirma o item 23, os agricultores que recebem a assistência, estão usando esse serviços para melhorar o desempenho de outras culturas que estão inseridas no PNAE e no PAA, por exemplo.
R24	Por exclusão, a resposta 1 não tem sentido, pois os leilões espelham a presença da AF na oferta de biodiesel. A questão nordestina sim foi a falha do PNPB. Na origem do programa, citava-se o pinhão manso como exemplo, cuja importância desapareceu do setor. O desconhecimento sobre o processo de germinação aleatória do fruto, naturalmente impede sua imediata absorção pela escala industrial. Quanto à resposta 2, não tenho elementos para eventuais anuências ou se seus representantes têm poder de interferir. De fato, a agroindústria impôs-se e iniciou um natural processo de concentração à medida que muitas usinas fecharam, seguida do desinvestimento no setor, o que beneficiou grupos econômicos melhor estruturados. A Pbio assumiu sua função de liderança no setor com riscos de adulteração do preço. Isso pode levar o setor privado a desistir do segmento. Na resposta 3, os números dos leilões dizem sim que a AF foi beneficiada. Não conheço relatos de assistência técnica específica. Deverão ter existido, mas possivelmente insuficientes e restritos a poucas regiões do país. O biodiesel desenvolveu-se a partir do uso da soja e algodão e o sebo bovino e avícola. Acho que a grande crítica ao PNPB foi o seu abandono por 4 anos consecutivos, isto é, sem qualquer escala de previsão e diminuição de incertezas quanto ao nível de mistura, quando o PNPB deveria desde o início prever metas em favor não só do setor, mas da Petrobrás! A prova disso é a súbita elevação do nível de mistura no mesmo ano (2014) passando para o B6 e B7 em poucos meses, demonstrando ainda imaturidade de gestão. O setor necessita de um marco regulatório com previsibilidade de 10 anos, ainda que tenha mecanismos de correção, para adequá-lo às tecnologias. A tecnologia parece pouco comentada na mídia especializada. A exceção é restrita à Ubrabio, que tem insistido na discussão em nível administrativo com o governo federal sobre o bioquerosene de aviação. Não se lê citação a tecnologias de outros países (Alemanha) na produção de biodiesel, por exemplo. A menos que neste estágio os motores automotivos estejam suficientemente atendidos, parece encerrado o investimento no setor.
R25	Se os números são usados para medir o sucesso de um programa, devem valer também no caso inverso. Os dados de inserção social do PNPB realmente não são os melhores,

principalmente no Nordeste onde são mais urgentes. Mas, não se pode olhar apenas os números. Veja o seguinte: o PNPB colocou o agricultor familiar num patamar acima do que o fez o Pronaf, que é basicamente crédito. No PNPB ele é um fornecedor que nenhuma usina realmente interessada em participar ativamente do mercado de biodiesel pode ignorar. Por força disso, o agricultor familiar recebe assistência técnica gratuita das empresas e muitas vezes também sementes, fertilizantes e outras utilidades e isso muitos jamais tiveram, especialmente no Nordeste. Mais do que isso, eles são acompanhados por sindicatos e outras representações de classe para fechar contratos com as usinas. Esse relacionamento novo do agricultor familiar com mercados mais organizados, com entidades de classe, com bancos e assim por diante tornam esse agente um ator mais ativo no contexto socioeconômico que o cerca. Ele não é mais aquele produtor esquecido em cujas portas ninguém bate. Entretanto, para isso ele precisa cultivar a terra e produzir, porque sem isso vai continuar à margem dos avanços sociais e do progresso econômico. Em suma: foi um “bonde” que passou, mas poucos embarcaram numa viagem potencialmente idealizada para promover o progresso material e social. Alguns não embarcaram por absoluta falta de condições, outros porque não receberam o “empurrãozinho” básico que precisavam. E no Nordeste essa é uma situação complicada. Lá, até o Bolsa Família é difícil, pois há pessoas muito carentes fora do cadastro do programa, outras nem certidão de nascimento têm. Portanto, o PNPB tem méritos, isso é inegável, mas os resultados podem e devem ser impulsionados, de preferência por meio de esforços compartilhados entre os três níveis de governo e também com organizações sociais.

Comentários Complementares dos Respondentes

PROPOSIÇÃO DE COMENTÁRIOS COMPLEMENTARES SOBRE OS ITENS PESQUISADOS

SE ASSIM O DESEJAR, O ENTREVISTADO PODERÁ REGISTRAR, NAS LINHAS A SEGUIR, OPINIÕES, DADOS, INFORMAÇÕES OU SUGESTÕES SOBRE OS TEMAS ABORDADOS NESTA PESQUISA.

COMENTÁRIOS DOS RESPONDENTES

R02	Interessante também é analisar a renda monetária adicional gerada por agricultor familiar somente com a receita da venda de matérias-primas para a indústria do biodiesel, em termos da renda média nacional por agricultor familiar e por região (CO, N, NE, S, SE).
R04	Tudo é uma questão de mercado. Uma demanda institucionalizada por Decreto sem uma adequada e competitiva política de preços que permitam uma reprodução ampliada dos meios de produção nunca será eficaz.
R05	Acredito que o PNPB fortaleceu muito a agricultura familiar principalmente na região Sul, mas temos exemplos excelentes também no Centro-Oeste e na região Norte, com a presença da Palma. O PNPB deve ser mantido e aperfeiçoado, inclusive servindo de modelo para outros programas do governo e também para outros países que dependem bastante da agricultura familiar.
R06	O PNPB desenvolveu-se nas regiões que apresentavam disponibilidade de matéria- prima graxa, como é o caso das regiões Sul e Centro-Oeste, as quais são grandes produtoras de soja, algodão e sebo bovino. Apesar de todos os investimentos feitos pelo Governo Federal, pela Petrobrás, pelas Usinas e pela Academia Científica, ainda há grande dificuldade em obter matéria-prima graxa que possa ser produzida em grande volume e com baixo risco na Região Nordeste, sendo esse o maior entrave para o desenvolvimento do PNPB e da agricultura familiar naquela região. Assim sendo, as políticas públicas são bastante adequadas e suficientes, mas o problema climático/tecnológico ainda persiste, sendo assim o maior responsável pelo menor desenvolvimento do PNPB no Nordeste.
R14	A assistência técnica preconizada pela portaria nº60, nem sempre é fiscalizada como deveria ser e com isso os contratados em fazê-la, não a fazem como deveriam.

R15	O programa do selo é uma ideia muito boa que foi deixada de lado. Aqueles que conduzem o selo estão apegados a princípios comprovadamente falhos para este modelo e se recusam a largá-los. Há mais de um ano foi aberta uma consulta pública para uma alteração em suas regras. Pelo que foi apresentado não seria solução para os verdadeiros problemas do selo. Mas mesmo assim a alteração ainda não foi feita. Esse é só um pequeno exemplo de como o problema do selo combustível social não é causado pelas dificuldades de se ajudar os AF do Nordeste, mas sim pela falta de atenção dada por todos os níveis do governo ao assunto.
R16	É necessário levar em conta que o fato de os número do NE não atingirem o patamar esperado (pelos fatores citados acima), não significa que a ferramenta de inclusão social não deu certo. O selo é importante ao garantir uma reserva de mercado de oleaginosas aos agricultores familiares (contrato e garantia de compra atrelado ao consumo de diesel) e ASTEC. Não pode ser atribuído ao Selo, ou a um suposto fracasso do Selo, as baixas aquisições do NE. Trata-se de um conjunto de fatores produtivos, climáticos e até culturais. Ainda com 3 anos de secas na região, existem 12 mil famílias participando do PNPB. Para os agricultores de outras regiões (Centro-Sul) o impacto do Selo pode ser menor, pois já se trabalhava com culturas oleaginosas (soja principalmente) mas com certeza a ASTEC prestada e a valorização das cooperativas da agricultura familiar trazem interessantes impactos. É importante ressaltar que o custo do selo combustível social não é responsável pela diferença de preço do biodiesel para o diesel. Muitas empresas já trabalhavam historicamente com a agricultura familiar e o custo da ASTEC prestada aos agricultores pode e deve vir [ser coberto] com um retorno em produção, e conseqüentemente em um aumento na oferta de matéria-prima oleaginosa da agricultura familiar. Além disso, em determinados casos, a produção da agricultura familiar é tão competitiva quanto a não familiar.
R21	O PNPB, por meio do selo Combustível Social, tem contribuído para a melhoria da relação da AF com o sistema produtivo. Inúmeras ações criadas no âmbito do PNPB fornecem a assistência técnica, o acesso ao crédito, incentivam o cooperativismo.
R24	Finalmente, é importante notar que a oferta de biodiesel no país passou a ser organizada e dividida entre 3 perfis distintos: 1) a Ubrabio, criada em 2007 e dirigida por agroindústrias emergentes, que conta com uma amplitude de associados desde desenvolvedores de enzimas (Amyris, BASF, por exemplo) até produtores nacionais como a Fiagril e a Granol; 2) a APROBIO, que reúne desde 2011, os "new entrants" do setor, como os frigoríficos JBS e Minerva, a Caramuru e BS BIO e 3 Tentos; 3) a Abiove, que representa tradicionalmente as "trading companies" mais a Amaggi, Imcopa, Fiagril entre outras. Além dessas, vale ainda citar o pinhão manso, com poucos produtores no país de uma cultura perene e resistente a insetos da família das euforibiáceas (mamona, mandioca), cujo plantio é pulverizado no território nacional com apenas 3 usinas operando o produto em TO, ES e MT. A esperança desse segmento é o avanço dos biocombustíveis de aviação. Por fim, a experiência da Biopalma (subsidiária no PA da Vale do Rio Doce, o maior consumidor de diesel do País) na produção de dendê por 2.000 famílias da AF é uma iniciativa que se espera ser bem sucedida a ser estudada mais a frente.
R25	O tema do trabalho para cuja conclusão você se lança é de grande relevância porque o PNPB tem recebido muitas críticas por não ter avançado como se imaginava na inclusão social da agricultura familiar das regiões carentes. Não apenas do Nordeste, mas na região Norte isso também acontece, embora haja outros fatores de dificuldade por lá. Mesmo assim e inclusive na área social o PNPB trouxe benefícios, o que o candidata a ser reformulado no que for preciso para cumprir melhor seu papel. Considero que sugestões nesse sentido serão muito importantes, pois esse Programa tem conseguido ótimos resultados em outras frentes como na redução da poluição, diminuição das importações de diesel de petróleo e os benefícios na geração de renda e emprego de um novo setor que surgiu no Brasil. O País é hoje um dos mais importantes produtores e consumidores de biodiesel no mundo e tudo isso vem sendo de certa forma escondido pelos fracos resultados

sociais. Mas estes são de fato desafiadores como registrei num comentário anterior sobre o Bolsa Família. E somente pode dar resultado com um esforço conjunto, envolvendo Estados e Municípios porque eles são os primeiros beneficiados com o impulso das atividades econômicas que acabam se desdobrando em benefícios sociais e assim por diante.

R26 Esses fóruns propostos pela [x³²x], de caráter permanente e equitativo, permitirão aprofundar discussões entre atores públicos, privados, academia e representantes dos agricultores familiares na identificação e no emprego de ações estruturantes que potencializem a variada gama de benefícios do PNPB, especialmente no desenvolvimento de novas cadeias de oleaginosas com incremento da inclusão produtiva, funcionando como vetor da redução da pobreza extrema no campo e contribuindo para mitigação das disparidades regionais.

³² Foi citada a entidade, mas optamos por suprimir a citação para preservar o sigilo – compromisso expressamente assumido no questionário encaminhado.