

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Construção social do projeto polos de produção de biodiesel no contexto do PNPB: uma análise perceptiva

Social construction of biodiesel production project in the context of poles PNPB: an analysis perceptual

Érika Cristine Silva

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Haudrey Germiniani Calvelli

Ronaldo Perez

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	14
Carlos Ayres Britto	
REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.....	22
Cesar Luiz Pasold, Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz	
CONTRATOS PÚBLICOS Y MERCADO GLOBAL: UN ABORDAJE DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI.....	39
Bruno Ariel Rezzoagli	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITO E CRITÉRIOS DISTINTIVOS.....	53
Carlos Bastide Horbach	
OS INCENTIVOS ECONÔMICOS À COMPRA DE COLHEDORAS PELO PRONAF-MAIS ALIMENTOS PARA OS PRODUTORES DE ARROZ IRRIGADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	70
João Mairton Moura de Araújo, Mário Conill Gomes e André Carraro	
LIMITAÇÕES À EXTRAFISCALIDADE APLICÁVEIS AO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP...84	
Daniel de Magalhães Pimenta	
DESCONSTRUINDO A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS: POR UMA RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E TRANSNACIONAL	106
Daniela Lopes de Faria, Christian Norimitsu Ito e Inês Moreira da Costa	
DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS ATUAL: ENTRE O ATIVISMO JUDICIAL E O GARANTISMO PROCESSUAL	125
Jefferson Carús Guedes	
POLÍTICAS PÚBLICAS, MÍNIMO EXISTENCIAL E PODER JUDICIÁRIO: A QUESTÃO DO DIREITO À MORADIA	151
Diogo de Calasans Melo Andrade	

BENEFÍCIOS DE RENDA MÍNIMA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: ACESSO À JUSTIÇA E INCLUSÃO SOCIAL..... 167

Pedro Bastos de Souza

DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL E ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA 185

Veyzon Campos Muniz

A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE203

Luciano Marcos Paes e Paulo Roberto Polesso

DIREITO PENAL AMBIENTAL COMO TUTELA DE SUSTENTAÇÃO À ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO JAPÃO 214

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROJETO POLOS DE PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO CONTEXTO DO PNPB: UMA ANÁLISE PERCEPTIVA230

Érika Cristine Silva, Maria das Dores Saraiva de Loreto, Haudrey Germiniani Calvelli e Ronaldo Perez

A CORRELAÇÃO ENTRE DOENÇAS RESPIRATÓRIAS E O INCREMENTO DAS QUEIMADAS EM ALTA FLORESTA E PEIXOTO DE AZEVEDO, NORTE DO MATO GROSSO - AMAZÔNIA LEGAL246

Lilian Rose Lemos Rocha e Christopher William Fagg

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADANIA NO BRASIL: O CASO DO PRONAF 256

Edir Vilmar Henig e Irenilda Ângela dos Santos

ATIVISMO JUDICIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS 271

Gerardo Clésio Maia Arruda, Adriana Rossas Bertolini e Jânio Pereira Cunha

Construção social do projeto polos de produção de biodiesel no contexto do PNPB: uma análise perceptiva*

Social construction of biodiesel production project in the context of poles PNPB: an analysis perceptual

Érika Cristine Silva**

Maria das Dores Saraiva de Loreto***

Haudrey Germiniani Calvelli****

Ronaldo Perez*****

RESUMO

A pesquisa em questão buscou analisar as percepções dos representantes e idealizadores da Política Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), tendo como foco o processo de construção social do Projeto Polos de Biodiesel. Especificamente, objetivou-se examinar o processo de gestão social e práticas de governança desse projeto, considerando-se os espaços decisórios e relacionais. Metodologicamente, fez uso da pesquisa bibliográfica e entrevista semiestruturada, com posterior análise de conteúdo. Os resultados indicaram descompassos nas relações entre os arranjos produtivos locais e as Usinas de Biodiesel. O biodiesel brasileiro é produzido, basicamente, a partir da soja, em face à realidade dos agricultores, com baixo grau instrução, capacitação, capitalização e fragilidade institucional. Constatou-se uma coerência entre a percepção das lideranças socioinstitucionais e os dados da pesquisa bibliográfica; identificando que, apesar dos avanços do PNPB, as metas de inclusão social não foram alcançadas. Questiona-se sobre a continuidade do Projeto Polos de Biodiesel, seja por haver alcançado seus objetivos ou por limitação de recursos humanos e financeiros. Conclui-se que a construção social do projeto foi permeada por uma lógica produtiva, com limitada valorização do conhecimento e experiências dos agricultores familiares, seus recursos naturais, dimensão tecnológica, organizacional, sociopolítica e cultural.

Palavras-chave: Projeto Polos de Biodiesel. Construção social. Percepção socioinstitucional.

ABSTRACT

The research in question sought to examine the perceptions of representatives and creators of the National Production and Use of Biodiesel Policy (PNPB), focusing on the social construction process of the Centers for Biodiesel Project. Specifically, the objective was to examine the process of

* Recebido em 23/02/2016
Aprovado em 09/05/2016

** Possui graduação em Economia Doméstica e atualmente é estudante do Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: erika.silva@ufv.br

*** Possui graduação em Economia Doméstica e em Ciências Econômicas, bem como Mestrado e Doutorado em Economia Rural, pela Universidade Federal de Viçosa, além de Pós-doutorado em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph-Canadá. Professora Titular do Departamento de Economia Doméstica (DED), vinculado a Universidade Federal de Viçosa. E-mail: mdora@ufv.br

**** Possui graduação em Ciências Sociais, especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, mestre e doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-doutorado pelo Programa Nacional de Pós-doutores. E-mail: haudreyg@hotmail.com

***** Possui graduação em Engenharia Química, Mestrado em Engenharia Química pela Faculdade de Engenharia Química e Doutorado em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas. É professor adjunto III do Departamento de Tecnologia de Alimentos, vinculado a Universidade Federal de Viçosa. E-mail: rperez7789@gmail.com

social management and governance practices of this project, considering the decision and relational spaces. Methodically made use of literature and semi-structured interview, with subsequent analysis of content. The results indicated drift in relations between the local production arrangements and Biodiesel plants. The Brazilian biodiesel is produced mainly from soybeans, given the reality of farmers, low educational level, training, capitalization and institutional fragility. It was found consistency between the perception of socio-institutional leaders and the data from the literature; identifying that, despite the advances of PNPB, social inclusion goals were not met. wonders about the continuity of the Centers for Biodiesel Project, is for having achieved your goals or limited human and financial resources. It was concluded that the social construction of the project was permeated by a productive logic, with limited appreciation of the knowledge and experiences of farmers, their natural resources, technological, organizational, socio-political and cultural.

Keywords: Polos Biodiesel Project. Social construction. Perception institutional partner.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são importantes elementos de influência na definição de diferentes trajetórias econômicas, ambientais, tecnológicas e sociais. Nesse sentido, a discussão sobre a temática das políticas públicas vem ganhando espaço em diversos espaços e fóruns. Uma política que vem sendo muito discutida nos últimos tempos diz respeito às políticas públicas brasileiras para a Agricultura Familiar, instituídas a partir da década de 1990. Essas políticas se pautam na reprodução do processo histórico de desenvolvimento econômico do Brasil; ou seja, preconizam as formas de acesso à renda e oportunidades de crescimento pelo viés da reprodução do capital, uma vez que não são modificadas as suas estruturas de exploração¹.

Vários programas que visam à inserção dos agricultores familiares no mercado já foram implementadas. Nesse contexto, insere-se o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), que é uma política pública que busca a integração e o fortalecimento da agricultura familiar brasileira, tornando-a parte do processo produtivo do biodiesel².

O biodiesel³ é considerado uma das alternativas da matriz energética brasileira mais promissora no combate da pobreza e promoção da inclusão social, por poder estar vinculada à agricultura familiar e, em particular, aos assentamentos rurais, com grande potencial de geração de empregos, melhoria da renda agrícola e redução do êxodo rural.

Outra justificativa, apresentada para o crescente interesse pela produção agroenergética ou de biodiesel, no Brasil e no Mundo⁴, está associado com a eminente escassez do petróleo e o grande impacto ambiental da queima de combustíveis fósseis (efeito estufa, chuva ácida). Essas preocupações levaram ao Estado brasileiro a rever o Plano Nacional de Agroenergia, em busca de uma matriz energética menos poluente e por fontes alternativas de energia, capazes de contemplar tanto a eficiência econômica quanto a responsabilidade com o meio ambiente e inclusão social. Assim, foi criado, em 2004, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), que tem como princípios norteadores a segurança e soberania alimentar; sustentabilidade

1 RIBEIRO, Dinalva Donizete; DIAS, Mariza Souza. Políticas públicas para a agricultura familiar: o PAA e o PNPB. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 27, p. 81-91, 2013.

2 ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel- parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. *Textos para Discussão FIPE*, São Paulo, n. 6, 2007.

3 Um combustível obtido a partir de matérias-primas vegetais, tal como soja, mamona, canola, palma, girassol, dendê, amendoim e gergelim, ou animais, tais como, sebo bovino, suíno e de aves, além de óleos utilizados em frituras, por intermédio de diferentes processos, como o craqueamento, a esterificação ou a transesterificação. GONÇALVES, M. F.; EVANGELISTA, F. R. Os descompassos do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Nordeste. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco, 2008.

4 SACHS, I. A revolução energética no Sec. XXI. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007.

dos sistemas de produção e geração de renda e agregação de valores. Conforme Muller⁵, a elaboração de tais políticas públicas contribuíram para a legitimação da política rural e o reconhecimento social da importância da agricultura familiar pela sociedade brasileira.

Para alcançar o processo de inclusão social, o PNPB adotou duas importantes estratégias, que foi a Criação do selo Combustível social e implantação do Projeto Polos de Produção de Biodiesel. O Selo Combustível é um benefício de isenção fiscal concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social e o desenvolvimento regional, por meio de geração de emprego e renda para os agricultores familiares enquadrados nos critérios do PRONAF. Por outro lado, o Projeto Polos visa promover ações relacionadas à produção de oleaginosas, além de estimular a redução nos custos da cadeia produtiva e promover políticas públicas que favoreçam aos agricultores familiares⁶.

Além dessas medidas, o PNPB buscou alcançar seus objetivos, combinando instrumentos regulatórios, distributivos e redistributivos, que criam um regime de incentivos e restrições ao crescimento da indústria de biodiesel, na intenção de alinhar a expansão industrial com objetivos sociais, ambientais e estratégicos do programa. Entretanto, o referido autor destaca que pressões de setores interessados na política, falhas de implementação do programa e resultados imprevistos interferiram, de certa forma, no Programa, impedindo que este alcançasse suas metas, principalmente em relação ao processo de inclusão social⁷.

O processo de inclusão social do PNPB tem apresentado controvérsias, pelas próprias dificuldades de incluir a agricultura familiar de regiões mais vulneráveis socialmente na produção do biodiesel^{8,9}. Nesse contexto foi estruturado o presente trabalho, que buscou responder aos seguintes questionamentos: como tem sido estruturado o processo de gestão social do Projeto Polos de Biodiesel no contexto do PNPB? Quais são suas práticas de governança, em termos de espaços decisórios, interesses, relações de poder, conflitos e consenso?

Pressupõe-se que as respostas ao questionamento em questão, que contextualizam a temática a ser pesquisada, podem contribuir para tecer algumas considerações avaliativas sobre o PNPB e sobre o Projeto Polos de Biodiesel, que é o foco do estudo em questão, uma vez que considera as percepções do público envolvido.

Desa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar as percepções dos representantes e idealizadores do PNPB, tendo como foco o processo de construção social do Projeto Polos de Biodiesel, em termos da gestão social e práticas de governança.

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo descritivo-exploratória, que teve como unidade empírica de análise o Projeto Polos de Produção e Uso de Biodiesel, com estratégia de desenvolvimento do PNPB.

5 MULLER, A. L. *A construção de políticas públicas para a agricultura família do Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos*. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

6 COSTA, Erivânia Dácia da. *Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: uma análise e reflexão dos resultados*. 2014. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)- Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

7 TIBURCIO, Breno Aragão. *Atores Sociais, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: uma análise do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

8 PENIDO, Marina de Oliveira. *O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: alternativa ou “mais do mesmo”?* Do domínio do agribusiness à inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel no Norte de Minas. 2011. 334 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

9 LORETO, M. D. S.; CALVELLI, H. G.; LIMA, M. P. Cenário do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: uma visão sócia institucional. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA. 4., 2012, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2012.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, foi feito um levantamento para identificar os principais representantes e idealizadores do Projeto Polos de Produção e Uso de Biodiesel, constatando-se que se encontravam na cidade de Brasília – DF e de São Paulo – SP, especificamente.

Em seguida, foi aplicada entrevista uma semiestruturada por meio de um roteiro preestabelecido, juntamente a cinco representantes do MDA, que estiveram e estão até o momento a frente do processo de construção e implementação do PNPB. Além disso, foi feita entrevista com um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e com dois consultores da PLURAL¹⁰. Por meio dessas entrevistas, buscamos identificar e examinar a configuração e estrutura de governança do Projeto Polos de Produção e Uso de Biodiesel.

Após a leitura dos documentos e transcrição das entrevistas, procedeu-se a análise de conteúdo. “A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que trabalha com o sentido da palavra, permitindo produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social”¹¹.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Criação e Construção do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e do Projeto Polos de Biodiesel

O PNPB foi criado em 2004 e regulamentado em 2005, mediante Lei 11097, tem como diretrizes a implantação de um programa sustentável e de promoção da inclusão social, garantia de preços competitivos, qualidade e suprimento; produção da bioenergia, a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas^{12,13}.

Para garantir e cumprir com seus objetivos, o PNPB precisou criar estratégias que se traduzissem na combinação de diversos instrumentos para inserir os agricultores familiares na cadeia do biodiesel, dentre os quais destacam-se a concessão do Selo Combustível Social a empresas produtoras de biodiesel, a partir da compra dos grãos de oleaginosas da agricultura familiar e das metas produtivas estabelecidas para as empresas vencedoras dos leilões da ANP; além da implementação pelo MDA do “Projeto Polos de Produção de Biodiesel”¹⁴.

O “Selo Combustível Social”, concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem como objetivo estimular parcerias entre as empresas e a agricultura familiar, o que envolve, além da garantia de compra da matéria-prima a preços previamente acordados, a prestação de serviços de assistência técnica e o apoio à organização desse segmento de agricultores¹⁵.

10 A Plural é uma sociedade cooperativa de consultoria, pesquisa e assessoria, fundada em 1998. Seus trabalhos são orientados por uma visão de desenvolvimento e de sociedade com o propósito de valorizar os princípios da sustentabilidade e da solidariedade, os processos participativos, e o fortalecimento da sociedade civil e de suas organizações. PLURAL. *Nossos trabalhos*. 2016. Disponível em: <<http://www.pluralcooperativa.com.br/trabalhos.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

11 CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enfermagem*, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.

12 VASCONCELOS, M. *Programa Nacional de Produção e uso de Biodiesel (PNPB)*. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publicue/media/au_19_marcio.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2016.

13 BUENO, O. C.; ESPERANCINI, M. S.; TAKITANE, I. C. Produção de biodiesel no Brasil: aspectos socioeconômicos e ambientais. *Revista Ceres*, v. 56, n. 4, p. 507-512, 2009.

14 FAVARETO, A; MAGALHÃES R; SCHRODER M. Dilemas da inovação institucional e governança nos arranjos produtivos de biodiesel. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: SOBER, 2008.

15 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Biodiesel conta com 100 mil agricultores familiares*. 2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/biodiesel-conta-com-100-mil-agricultores-familiares#sthash.n0IYtGnb.dpuf>>. Acesso em: 18

Por outro lado, para a promoção do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, foi implantado o Projeto Polos de Biodiesel, que colaborou para o desenvolvimento local dos municípios produtores de oleaginosas, por meio da inclusão dos agricultores familiares¹⁶.

Os Polos de Biodiesel foram criados a partir de 2006, por meio do MDA, com a participação de 30 polos em todo país, em 313 municípios. Em 2012, o Projeto Polos de Biodiesel já contava com 63 polos, em que participavam 1.091 municípios, como relatado por um dos entrevistados. [...] o primeiro projeto polos se eu não me engano foi em 2006, um ano depois da criação do programa [...] em 2012 a gente chegou a ter 63 polos de biodiesel no país, isso significava 63 grupos de trabalho (Respondente, 02).

As ações realizadas pelos polos de Biodiesel tornam-se importantes na medida em que proporcionam o avanço das áreas de produção de oleaginosas, com capacidade de reduzir os custos logísticos da cadeia produtiva e promover a inclusão da agricultura familiar, por meio das políticas públicas que favoreçam o acesso à assistência e às novas tecnologias, com reflexos na melhoria da renda dos agricultores.

Para ser criado os Polos, foram levadas em consideração diversas variáveis, entre elas a presença dos agricultores que detivessem aptidão, identidade e presença nas áreas de plantio da oleaginosa adequada ao território, conforme zoneamento agrícola do Ministério da Agricultura; além de atores sociais, políticos e econômicos interessados no desenvolvimento dessa cadeia¹⁷.

O Projeto Polos de Biodiesel¹⁸ foi fomentado pela Plural Consultoria, Pesquisas e Serviços (PLUTAL) na região Sul, Sudeste e Norte e, pela Obra Kolping do Brasil¹⁹, na região Nordeste, sendo essas duas instituições responsáveis diretos pela estratégia de implantação do Selo Combustível Social no país. Essa implantação se deu por meio da constituição de fóruns de gestão compartilhada da integração dos arranjos produtivos, estruturados nas áreas de atuação das usinas de biodiesel integradas com a agricultura familiar e no entorno do Selo.

O projeto polos de biodiesel surgiu a partir da criação do Programa Nacional de Produção e Uso de biodiesel, que foi criado em 2004 e 2005, aí a primeira experiência do projeto polos ela foi mais ou menos, em 2005/2006 a partir de uma experiência com uma entidade chamada Obra Kolping do Brasil, que atuava, sobretudo no nordeste, no Ceará na Bahia eles tinham uma atuação mais regionalizada ali né? e a plural cooperativa era voltada ali mais para o sudeste com esta ideia dos Polos né (Respondente, 01).

A gente começou em 2006, a plural entrou neste processo por que a gente percebeu essa dinâmica do selo combustível social que está inserido aí no PNPB que foi justamente 2005/2006, e faltava uma organização que juntasse a base produtiva com as empresas, que fizesse uma ponte né? Que ajudasse a forma estes arranjos produtivos, e mais do que isso porque tinha uma carência muito grande de informações para os agricultores que eram digamos assim os beneficiários desse programa (Respondente, 06).

A equipe técnica de articulação do Projeto Polos no Brasil, composta pela Plural Consultoria e Pesquisa e pela Obra Kolping, atuava em conjunto com outros atores com o propósito de dar suporte para a criação dos Polos e de seus Núcleos de Produção (NPs) de matérias-primas para o biodiesel.

Assim o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com a Plural Consultoria e Pesqui-

jan. 2016.

16 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Programa nacional de produção e uso de biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. 2011. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

17 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Anexo VII. 1. *Projeto Polos de Biodiesel*. 2009. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/register/?return_url=%2fprincipal%2f#>. Acesso em: 21 jan. 2016.

18 LUNARDI, José Clóvis Teles. *O Campesinato Tradicional e a Indústria de Biodiesel: Integração Subordinada no Sul do Brasil 2003 – 2008*. 2011. 169 f. Tese (Doutorado em Educação)- Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

19 OBRA KOLPING. *Obra Kolping do Brasil: apresentação*. 2016. Disponível em: <<http://kolping.org.br/site/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

sa, foram os responsáveis pela formação de Grupos de Trabalho Gestores (GTGs), na Região Sudeste que se responsabilizavam pela coordenação da produção de matéria-prima e das negociações entre agricultores familiares e as empresas processadoras de biodiesel, dentro dos parâmetros do Selo Combustível Social previsto no PNPB.

Nós tínhamos um mecanismo estabelecido formalmente que ele funcionou muito bem no início, porque tinha uma supervisão geral, como que era o formato né? a gente tinha os articuladores nos polos a nível local, tinha uma figura que se chamava supervisor técnico que ele atuava ali em âmbito mais regional, então tinha o supervisor técnico da região sul, da região centro-oeste, tinha o supervisor técnico que acompanhava mais o semiárido, e a região Sudeste e também tinha uma supervisão geral [...] então cada um desses falava diretamente com MDA com a Coordenação Geral de biocombustíveis, não tinha essa hierarquia entre nós assim, o coordenador de biocombustível acessava cada um, se quisesse obter informações diretas obtinha sem problema nenhum, mas tinha uma organicidade, tinha uma organização própria do projeto polos e da própria Plural para poder entender e poder acompanhar melhor a execução dessa coisa tão grande em campo, e aí tinha esse processo de sistematização de informações que se traduziam em relatórios mensais que era passado para o MDA (Respondente, 06).

A organização proposta para os Polos de Produção do biodiesel se fez com participação de parcerias e ou convênios com sindicatos, prefeituras, empresas, bancos, ONG's, EMATERs, entre outros atores, que tinham interesse em desenvolver a região. A governança dos polos era articulada pelos Grupos de Trabalhos (GTs), que tinham como objetivo identificar os problemas, organizar a base produtiva, executar ações para solucionar os problemas, além de buscar desenvolver os arranjos produtivos locais²⁰. No entanto, conforme relatado por um dos entrevistados o Grupos de Trabalho Gestores precisava ter uma articulação maior com os atores sociais envolvidos para alcançar os objetivos propostos:

os atores era gente ligada ao sindicato dos trabalhadores rurais, sempre chamava gente ligado a prefeitura, Governo do Estado a Bioempresa e as associações ali [...] eu acho que nesse ponto o polos não conseguia evoluir muito entendeu, porque as prefeituras os sindicatos eles iam lá muito mais no sentido de ver o que teria para ganhar do que qual seria a possibilidade de como eles poderiam estar ajudando ali também né, e isso gerava uma certa frustração também, porque ficava sempre a cargo da empresa e do Governo Federal de ter alguma ação, mais proativa para isso, isso era meio complicado, isso sempre foi bem falado porque qual a ideia do polos, justamente você criar uma gama de atores ali que a partir do momento que o articulador saísse dali continuasse tendo a organicidade de se reunir e tudo mais (Respondente, 01).

Nesse sentido, como crítica ao desenvolvimento do Projeto, está o fato de que a estrutura da governança ou o governo das ações coletivas devem ser aprimorado, por meio da multiplicidade de atores ou de agentes dos grupos de trabalhos, envolvendo um conjunto maior de parceiros ou fornecedores dos serviços essenciais. Além disso, deveria ser consolidada a capacidade de planejamento dos Grupos de Trabalho, de forma a assegurar: a) a elaboração e o monitoramento da execução de um plano estratégico no âmbito dos GTs; b) o delineamento do horizonte da sustentabilidade a partir de padrões discutidos internacionalmente; c) o estímulo e apoio à formação de cooperativas e associações de produtores, a formação de sistemas locais de inovação tecnológica e institucional, aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação e incentivo, tais como, zoneamentos socioambiental e agroclimático, além da adoção de novos mecanismos que fortalecessem o ambiente institucional mais amplo do mercado de biodiesel²¹.

Um dos entrevistados ao ser indagado sobre a estrutura de governança dos Polos, em relação aos principais interesses e às relações de poder, considerou que:

20 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Programa nacional de produção e uso de biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. 2011. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

21 TIBURCIO, Breno Aragão. *Atores Sociais, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: uma análise do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

os principais interesses dos polos era representado pela figura do articulador [...] mas com um protagonismo muito presente daquelas pessoas que estavam diretamente envolvidos no programa como: as cooperativas, os dirigentes de cooperativas, dirigente de Sindicato, dirigente de Federação e tal (Respondente, 06).

Outro entrevistado, no entanto, acreditava que o programa deveria ter tido uma preocupação maior em apoiar e organizar a base produtiva dos agricultores:

[...] porque o que aconteceu, foi se trabalhado muito nas cooperativas já existentes e não se buscou a criação de novas estruturas para você poder efetivamente está trabalhando, no sul, por exemplo, eu diria que mais de 90% da matéria-prima ela é comercializada via as cooperativas da Agricultura Familiar porque são cooperativas que já existiu, não foram criados a partir dos polos, então como o sul está muito mais organizado com relação às cooperativas foi menos difícil de fazer, do que numa região sudeste e região Nordeste que foram, digamos meio que aproveitada as estruturas existentes e não se trabalhou na lógica de trabalhar outro, então eu acho que um pouco falhou nesse processo (Respondente, 04).

No que diz respeito à criação e formação dos polos²², destacou-se a necessidade da realização de um diagnóstico das cadeias produtivas do biodiesel, que levasse em consideração diferentes aspectos, tais como: presença de agricultores, presença de áreas consideradas próprias ao cultivos agrícola, potencialidades técnicas e efeitos secundários, como o aproveitamento dos seus subprodutos e atores sociais, políticos e econômicos interessados no desenvolvimento dessa cadeia. Em função desse diagnóstico, a produção deveria ser modelada, considerando as características dos agricultores e da regionalização, como sazonalidade e escala periódica, para definição de qual tecnologia seria aplicável, qual o tamanho das unidades produtoras e, principalmente, os aspectos relacionados à qualidade do biodiesel. Esses fatores foram, também, relatados por um dos entrevistados, como especificado:

[...] a criação do Projeto polos então se delimitava um pouco por este conjunto de fatores, tem oleaginosa, tem agricultor, ali tem um capital social interessante, tem usina perto com interesse de comprar, tem movimento social, então se criou o projeto polos e aí o projeto polos ele foi se moldando (Respondente, 01).

Outro ponto de destaque, no que se refere ao processo decisório, é que, após o diagnóstico da cadeia produtiva de cada região, os planos de ação deveriam ser definidos, envolvendo políticas de crédito, assistência técnica, capacitação e inovação tecnológica, para que as metas de produção fossem alcançadas. Além disso, as organizações reunidas nos Grupos de Trabalho deveriam monitorar a execução dos contratos e verificar eventuais descumprimentos por parte das empresas ou dos produtores²³. Segundo um dos entrevistados, por muitas vezes, acontecia o descumprimento do contrato por parte dos agricultores.

A Petrobras biocombustível se queixa muito de que fecharam o contrato com os agricultores, e esse é uma das maiores vantagens do PNPB que você tem uma garantia de compra, no entanto, muita das vezes os agricultores não honram, porque passou um outro que ele chamam de intermediário e ofereceu um valor maior, então acontece as vezes um problema que é comum acontecer em mercado, mas aí merece ali um trabalho focado e o que foi que aconteceu, que aí onde entrava um pouco o pessoal do projeto polos atuando em cada situação que acontecia dessa natureza e tal (Respondente, 06).

Por outro lado, outro entrevistado acredita que esse descumprimento ocorre, às vezes, pela demora da própria empresa em fazer o recolhimento das oleaginosas, além do fato de que alguns “atravessadores” ou “intermediários” ofereciam mais pela produção do que a Petrobras Biocombustível.

O agricultor que negociar com quem que negociar com ele, então se a Petrobras que negociar com ele, passa primeiro e tem uma proposta boa beleza, mais se passa um atravessador que é vizinho dele e tem uma proposta melhor, para ele tanto faz tanto fez, e ela começou a aprender isso, começou a aprender também que trabalhar com agricultura e muito difícil né?, e bem diferente que você chegar e abrir um poço de água profunda, que a partir do momento que você atingiu aquilo ali, vai te dar uma certa

22 ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel- parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. *Textos para Discussão FIPE*, São Paulo, n. 6, 2007.

23 ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel- parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. *Textos para Discussão FIPE*, São Paulo, n. 6, 2007.

periodicidade de produção, mais na agricultura não tem isso, tem uma série de variáveis né?, e a principal dela é o ser humano, e muita gente diferente (Respondente, 01).

Pelo envolvimento de uma gama de atores envolvidos nesse programa, procurou-se indagar os entrevistados sobre os principais problemas e conflitos enfrentados por este. Os principais problemas citados foram a seca e a distância logística entre os polos.

Os principais problemas, eu acho que a dificuldade de se reunir, longa distância, [...] as vezes você tinha uma reunião em Janaúba do polo de serra geral e ai tinha gente que era de Espinosa, a gente tentava mais não tinha recurso para isso entendeu, no projeto a gente ate tinha uns dias de campo tinha recurso para chamar o pessoal mais pra reunião do polo mesmo as vezes era difícil [...] mais se fizéssemos em Espinosa o povo de Janaúba não ia, e se fizéssemos em Janaúba o povo de Espinosa não ia, a gente tentava um meio termo né Mato Verde, Porterinha, mais sempre fica ruim pra alguém, então era uma dificuldade, o problema que tinha era isso (Respondente, 01).

O Programa ate 2010 vinha numa ascensão, e desde 2010 quando surgiu a seca [...] surgiu não né, porque a seca é uma coisa recorrente, mais veio mais um período de seca e este ciclo parece que não termina nunca né? [...] todo nordeste, semiárido pegando Minas, está enfrentando o quinto ano de seca e está com uma situação complicadíssima de fornecimento de água, por que vem agravando a cada ano, isso trouxe um reflexo, porque os alimentos subiram muito de preço, então muitos deixaram de fornecer matéria-prima porque a produtividade não foi suficiente para cumprir os contratos com a Pbio” (Respondente, 06).

Em relação aos conflitos existentes, foi possível detectar, na fala dos entrevistados, que há uma divergência explícita entre os movimentos sociais e sindicais do campo representativo da agricultura familiar, que não são unânimes quanto à viabilidade da alternativa biodiesel para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Uma coisa que sempre pegou muito foi conflito de movimento, a história dos movimentos sociais no Brasil envolvendo movimentos sindicais, ela é permeada por disputas, disputas onde um surge a partir do outro né? vão surgindo, geralmente são questões incidentes, às vezes o discurso fica muito carregado no sentido de meu movimento faz isso, porque o outro movimento não faz, se o outro movimento fala eu já não participo, então a gente tem muito isso [...] disputa entre eles, questões ligadas ao SINTRAF, ao sindicato de trabalhadores rurais, a associação de comunidade tal que não dialoga com a associação de comunidade tal (Respondente, 01).

Outro grande conflito destacado está entre a capacidade de inserção social da mamona e sua competitividade ante a soja. O fato de a soja apresentar mercado consolidado e maduro compromete as chances da mamona no âmbito da cadeia produtiva do biodiesel²⁴.

Primeiro nós tínhamos na oportunidade uma única empresa chamada Brasil Ecodiesel [...] que entrou no programa com uma visão de que a mamona seria o prato do dia, o prato do biodiesel era a mamona, esqueceu-se de uma série de problemas de que a mamona teria com relação a forma de produção, ou seja, em um programa que exige um volume extraordinário de matéria prima, é produzir mamona colhendo ela a mão com uma produtividade de 300, 400 quilos por hectare o projeto teria que ter o Brasil inteiro, vamos dizer assim produzindo para dar conta de um trem desse. Mesmo assim o que é que a Brasil ecodiesel fez, bem, a Brasil ecodiesel tentou digamos assim fazer um plano nacional e nós fomos juntos, a CONTAG esteve junto nessas ações de ilusionismo né? [...], no entanto tivemos frustrações de todas as ordens, não só Nordeste como praticamente o Brasil inteiro se mostrou que não tinha, primeiro não tinha tradição, não tinha habilidade, não tinha os insumos corretos, não tinha pesquisa [...] então a alternativa foi a soja (Respondente, 04).

Portanto, a dependência da soja e as dificuldades em promover a inclusão social dos agricultores familiares são, atualmente, os principais desafios e conflitos da política de bioenergia²⁵. Para resolver esses impasses,

24 VAZ, P. H. P. de M. et al. Análise da competitividade da mamona e da soja para a produção de biodiesel no nordeste do Brasil. *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v. 57, n. 1, p. 35-48, jan./jun. 2010.

25 LORETO, Maria das Dôres Saraiva de; CALVELLI, Haudrey Germiniani; SILVA, Érika Cristine. Biocombustíveis no Brasil: uma política de inclusão social? In: JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES. 8., 2013, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2013.

em se tratando do monopólio da soja na produção do biocombustível, o governo deveria investir em alternativas por meio do incentivo de pesquisas, que possam atenuar os gargalos tecnológicos do PNPB, como foi ressaltado pela totalidade dos entrevistados.

3.2. Processo de Inclusão Social dos Agricultores Familiares na Cadeia de Biodiesel

Dentre os conflitos vivenciados pelo PNPB, em seu processo de gestão social, está a limitada inclusão social da agricultura familiar na cadeia da produção agroenergética. A agricultura familiar ocupa hoje um papel de destaque no cenário brasileiro, tanto no que diz respeito à geração de postos de trabalho quanto à produção de alimentos para o consumo interno do país. Uma das metas do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel era inclusão social da agricultura familiar, por meio da geração de emprego e renda, visando estimular a permanência do agricultor no campo, e, portanto, contribuir para a redução do êxodo rural. Dessa forma, o PNPB buscava garantir essa inclusão por meio da compra de matéria prima da agricultura familiar, principalmente, daqueles que têm suas propriedades em áreas geográficas menos atraentes para outras atividades econômicas. Nesse cenário, esse modelo agrícola poderia vir a ser mais próspero e sustentável deixando de ser somente uma agricultura de autossobrevivência, para ser autossustentável economicamente, ambientalmente e socialmente²⁶.

Entretanto, apesar de os esforços para ampliar a inserção da agricultura familiar, os resultados do PNPB, do ponto de vista distributivo e da justiça social estão longe de atingir as metas esperadas inicialmente²⁷. Segundo dados do MDA, divulgados pela BiodieselBR²⁸, apesar de toda a expectativa criada em torno do potencial do biodiesel para a geração de renda entre os agricultores familiares das regiões mais pobres do país, os resultados obtidos têm ficado aquém do esperado. Além dos interesses em privilegiar a oferta do biodiesel, dentro da lógica produtivista, as metas de inclusão social foram revistas para baixo e a iniciativa mais nobre do PNPB, que pretendia incluir 200 mil famílias nos primeiros anos, só alcançou a metade da meta esperada.

Ao ser indagado sobre o processo de Inclusão da agricultura familiar nas regiões produtoras de oleaginosa, um dos entrevistados coloca que se nos atentarmos aos números que o Programa pretendia atingir quando este foi criado, essa realidade ainda se encontra distante:

Se você pegar os números que se tinha em mente em 2005 e 2006, a resposta vai ser não, na verdade o programa ele caminhou para outro lugar [...] ele foi tomando outra cara durante os 10 anos dele né? ele foi tomando outro rumo completamente diferente do que foi pensado naquele momento mais eu acho que ele de certa forma também deu certo, ele chegou no patamar ai de 100 mil famílias, só que a gente precisa melhorar muito sobretudo no semiárido Brasileiro no Nordeste, e ai eu acho que é outra abordagem, não é a mesma abordagem que a gente faz no Centro-oeste no Sul do Brasil né, que ai é uma abordagem muito mais fiscalizatória, uma abordagem mais de manter as coisas nos trilhos e tudo mais, eu acho que ali é fomento, e um trabalho junto com as empresas que querem estar lá, que não é fácil estar lá né? (Respondente, 01).

Outro aspecto de destaque da inclusão social da agricultura familiar refere-se à matéria-prima, o Programa abrange diversas oleaginosas para produção de biodiesel, como mamona, canola, gergilim, girassol e soja. No entanto, em sua criação, a solução para o alcance da inclusão social estaria no desenvolvimento das regiões mais marginalizadas da agricultura familiar, como o Nordeste e Semiárido, por meio da integração dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel, com a produção da mamona.

26 PEREIRA, Gemeriane. O Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel PNPB: análise de uma relação com o agronegócio. SIMPÓSIO MINEIRO DE GEOGRAFIA – DAS DIVERSIDADES À ARTICULAÇÃO GEOGRÁFICA. 1., 2014, Alfenas. *Anais...* Alfenas: Universidade Federal de Alfenas, 2014. p. 754 – 768.

27 SILVA, Érika Cristine; LORETO, Maria das Dôres Saraiva de; CALVELLI, Haudrey Germiniani. A Dinâmica dos Polos de Produção de Biodiesel no Contexto do PNPB. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: UCSal, 2014.

28 BIODIESELBR. *Sem a Petrobras programa social do biodiesel é um fracasso*. 2011. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com>> Acesso em: 20 jan. 2016.

Porém, de acordo com BiodieselBr²⁹, o óleo de soja no mix de matérias-primas da indústria brasileira continua sendo a matéria-prima mais utilizada na produção do biodiesel brasileiro (76,4%). A mamona, por exemplo, juntamente a culturas como óleo de palma, amendoim, nabo forrageiro e girassol corresponderam com apenas 2% da produção do biodiesel³⁰.

Esse mix de matérias primas na produção agroenergética é citado por um dos entrevistados, que ressalta a importância da soja:

As principais matérias-primas que foram de alguma maneira trabalhada em escala na agricultura familiar, nós temos aí a soja que domina desde o começou do programa e onde realmente ela se firmou, tem uma boa participação de metade a dois terços do volume, hoje ela é mais de 90% [...] mas ainda tinha Girassol, Canola alguns núcleos com Amendoim, Gergelim, Mamona basicamente Nordeste, o Dendê no Norte, e aí fora isso ensaios, experiências, aventuras com o Pinhão Manso, a Macaúba nem tanto mais e outra ótica, Nabo Forrageiro [...] tem uns outros nomes aí que apareciam no cenário (Respondente, 03).

Conforme BiodieselBR³¹, culturas, como a da mamona, apesar de estimulada para a produção de biodiesel por parte do governo, não é atraente para a produção de biodiesel devido à alta viscosidade apresentada no óleo produzido, o que ultrapassa especificações de alguns motores e, assim, torna mais alto o custo de produção para atendimento dessas especificações.

Um dos motivos, citados pelo entrevistado, em relação à baixa produtividade da mamona, está associado à desorganização, falta de financiamento e irregularidade das relações na cadeia, criada pela demanda de óleo para a ricinoquímica e a consequente falta de investimentos em pesquisa e em assistência técnica, apresentando assim baixo nível tecnológico, conforme relato a seguir apresentado:

Além do MDA, você só tinha na época um presidente da república saindo no Brasil e no mundo inteiro dizendo que nos íamos fazer biodiesel de mamona, outros órgãos do governo nós nunca conseguimos envolver eles concretamente dentro do programa [...] durante, pelo menos, seis anos de 2006 a 2012, o Pronaf não financiou mamona para ninguém para o biodiesel [...] então você não teve financiamento quando se fala aqui de mamona, você não teve nenhum tipo de aporte do próprio governo federal, eu não quero dizer aporte pra empresa, mas aporte, por exemplo, para as organizações nossas das cooperativas, nós tínhamos a ideia inclusive de formar um fundo, é onde desse fundo a gente faria todo o processo de organização da agricultura familiar para dentro do programa que poderíamos num sonho chegarmos, por exemplo, até o esmagamento [...] só que nos não tivemos nenhuma chance de financiamento, nenhuma chance governamental de termos algo que impulsionasse o programa para agricultura familiar (Respondente, 04).

Outro pesquisador entrevistado, no entanto, destaca que as cadeias-produtivas de algumas matérias-primas, como o caso da mamona, não se encontram ainda devidamente organizadas, ainda se tem muitas dificuldades:

“o agricultor hoje se ele quiser plantar soja, com todas as críticas que se tem a soja mais eu não estou entrando neste mérito, mais se ele quiser plantar soja ele deita na rede e descansa, lógico que eu estou exagerando, mais não é aquilo igual quando você fala eu vou plantar mamona, onde você tem mil dificuldades” (Respondente, 01).

Assim, vários fatores têm dificultado o alcance da inclusão social, como a lógica econômica da relação entre aumento da escala e redução de custos, que gera forte concentração da produção e, mesmo que mercado de biodiesel cresça, não é garantida uma maior participação da agricultura familiar. A soja, por apre-

29 BIODIESELBR. *Soja teve participação de 76,4% na produção de biodiesel em 2015, segundo dados da ANP*. 2016. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/materia-prima/uso/soja-teve-participacao-76-4-producao-biodiesel-2015-dados-da-anp-040216.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

30 PENIDO, Marina de Oliveira. *O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: alternativa ou “mais do mesmo”?* Do domínio do agribusines à inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel no Norte de Minas. 2011. 334 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

31 BIODIESELBR. *A qualidade da matéria-prima para a produção de biodiesel*. 2006. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/colunistas/ramos/qualidade-materia-prima-producao-biodiesel-1.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

sentar menores custos de produção e maior volume de oferta, provavelmente continuará a ser a principal matéria-prima da produção do biodiesel. Esses são alguns dos fatores que impedem o PNPB de realizar o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, a inclusão social³².

Nesse sentido, o PNPB, enquanto um Programa que visa inclusão social e desenvolvimento regional, não está atuando de forma significativa nas regiões do Brasil consideradas mais pobres. Ou seja, existem limitações para que o programa atue como instrumento regulatório utilizado pelo governo para promover a inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção do combustível, por meio da adoção de medidas compensatórias que busquem conciliar o crescimento econômico e sustentabilidade social³³.

Outros agravantes que levaram a não inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva, como era a meta inicial do PNPB, foram os ajustes realizados para garantir os empreendimentos empresariais, que acabaram privilegiando os grandes empresários da soja, sendo pequenas as melhorias na vida dos agricultores familiares, principalmente os agricultores nordestinos, por não estarem estruturados e não conseguirem produzir o necessário para competir no mercado.

Portanto, a dependência da soja e as dificuldades em promover a inclusão social dos agricultores familiares são, atualmente, os principais desafios do PNPB. Para resolver esses impasses, em se tratando do monopólio da soja na produção do biocombustível, o governo deveria investir em matérias primas alternativas, por meio do incentivo de pesquisas, que podem atenuar os gargalos tecnológicos do PNPB, como foi ressaltado pela totalidade dos entrevistados. Quanto ao problema da inclusão dos agricultores familiares nordestinos, o governo está se apoiando na capacidade operacional, logística e financeira da Petrobras Biocombustível.

3.3. Processo de desarticulação do projeto Polos de Biodiesel

Especificamente, no que concerne ao Projeto Polos de Biodiesel, existem controvérsias sobre seu processo de gestão e manutenção, havendo alguns entrevistados, que acreditam que sua desarticulação ou extinção deve-se ao fato de a política ter cumprido com seu objetivo.

Constatou-se, no processo de avaliação de uma política pública, que podem ocorrer diferentes alternativas:

a) continuação da política pública da forma que está nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas; b) reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública; c) extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema³⁴.

Na visão dos entrevistados, o Projeto Polos deveria ser extinto, uma vez que cumpriu com seu papel inicial de promover o avanço das áreas de produção de oleaginosas, de forma a reduzir os custos da cadeia produtiva e alcançar a inclusão familiar, por meio do acesso à assistência e novas tecnologias, afirmando que:

Os polos eles não acabaram porque eles não funcionaram, eles acabaram por que eles cumpriram com o papel deles, não existia mais o propósito de gastar um recurso com convênio, e eu estou falando de 2006 a 2010 foram 4 anos de projeto polos (Respondente, 01).

Eu não acho que houve assim... acabou e não ficou nada, eu acho que ficou sim e muita coisa, e acabou por que exauriu esse modelinho que a gente tinha pensado lá atrás, a gente foi moldando etapas depois

32 BUENO, O. C.; ESPERANCINI, M. S.; TAKITANE, I. C. Produção de biodiesel no Brasil: aspectos socioeconômicos e ambientais. *Revista Ceres*, v. 56, n. 4, p. 507-512, 2009.

33 SILVA, A. C. I. M. *Programa nacional de produção e uso de biodiesel e a inserção da agricultura familiar no polo agreste pesqueira de biodiesel em Pernambuco*. 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural)-Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2012.

34 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

outra e exauriu, era hora de tomar uma outra forma uma outra conotação (Respondente, 06).

Na visão de outro entrevistado, o projeto polos poderia ter validade nos processos de fiscalização e de aferição; no entanto, era preciso que o MDA tivesse uma equipe técnica especializada para realizar o processo de fiscalização.

O projeto polos na minha concepção só continuava ter validade nos processos de fiscalização e de aferição, para isso o MDA não precisava necessariamente contratar empresas de grande magnitude, agora eu acho que é preciso ainda sim ter um corpo contratado pelo MDA para fazer os processos de fiscalização, aferição uma série de coisas que nós estamos muito dúvida [...] o MDA teria que ter esta equipe digamos mais robusta, quando se fala desse processo de fiscalização e aferição (Respondente, 04).

Entretanto, na visão de representantes dos agricultores, o motivo do Projeto não ter tido continuidade formal se deu pelo fato de o convênio com a empresa Plural ter acabado, em função da limitação de capital financeiro do Projeto: “*em minha opinião, ele deu muito certo apesar das dificuldades, hoje assim a gente trabalhava com um cenário de escassez de recursos e de estratégias que se mudam né?*”.

Eu acho que o principal motivo foi pelo fato do convênio ter acabado, eu acho que [...] eles estão lá ainda, estão produzindo em muitos casos são os mesmos polos, mas não está formalizado, não tem mais essa figura da PLURAL por trás dando este caráter mais formal na criação do polo com os articuladores (Respondente, 05).

Nesse sentido, existe a concepção na perspectiva da Plural, de que o projeto polos deixou um legado, “*o projeto ele terminou porque ele tinha que se adequar ao momento apesar das lacunas que acabou ficando*”. Ou seja, para a Plural, eles conseguiram, de certa forma, organizar a cadeia produtiva de oleaginosas do agricultor; no entanto, os agricultores tinham carências básicas de gestão e precisavam se qualificar para se manter nesse mercado.

Se não fosse feito algo pelo governo no sentido de apoiar e de qualificar estes empreendimentos, para eles se manterem no mercado algo terrível poderia acontecer, porque iria inviabilizar mais para frente, porque o descumprimento de um contrato no âmbito institucional tem uma série de implicações legais, então em vez de ajudar aquele grupo de agricultores a gente poderia estar prejudicando (Respondente, 06).

Foi a partir desses levantamentos que se deu início a uma discussão sobre o próximo passo do Projeto Polos, por meio da criação do Programa “Ater mais Gestão”.

O projeto polos ele já estava com uma musculatura de base ali já formada e que precisava receber orientação, qualificação com relação a como gerir seus negócios, então o passo seguinte foi amadurecer o que poderia ser feito, e aí veio amadurecendo, de 2010 pra cá já vem amadurecendo e surgiu o Programa Ater Mais Gestão (Respondente, 01).

O programa “Ater Mais Gestão” foi criado em 2012/2013, com o intuito de promover o fortalecimento de cooperativas da agricultura familiar, por meio da qualificação de seus sistemas de gestão (organização, produção e comercialização), além de levar assistência técnica para cooperativas, com o objetivo de promover a inserção e qualificação dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar para os mercados institucionais e privados³⁵.

O Programa Ater Mais Gestão foi lançado em 2012, e vem com esta conotação, com ações que ajudam as cooperativas a qualificar a sua gestão e se manter fornecedores desse mercado, por um lado é bom para o governo porque ele tem os mercados institucionais que não é só o PNPB, tem o PNPB, tem o PNAE e o PAA, são esses os três principais mercados (Respondente, 06).

Dessa forma o Projeto Polos de Biodiesel, que tinha como objetivo a inclusão social e inserção do agricultor na cadeia de biodiesel, ganha outra conotação, por parte do PNPB, por meio do incentivo aos mercados institucionais.

35 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Vinte Anos do PRONAF, 1995-2015. Avanços e Desafios*. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitmda/sites/sitmda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf>. Acesso em: 20 jan./2016.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do discurso governamental de conjugar eficiência produtiva com inclusão social, por meio da inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, a Política de Agroenergia não atentou para as especificidades locais, em termos de recursos físicos, financeiros e socioculturais, pautando-se basicamente em uma lógica produtivista e econômica. Os impasses entre a agricultura familiar e o setor produtivo são constantes, pelo fato de os agricultores familiares possuírem limitada capitalização, capacitação e cultura organizacional, essenciais à atuação de forma competitiva no mercado do biodiesel. Ou seja, a pressão dos produtores de biodiesel e a correlação de forças econômicas e políticas envolvidas no PNPB, dentro e fora do governo, somadas às preocupações quanto à efetividade do programa, induziram a adoção de uma estratégia que priorizou a garantia da oferta do biocombustível.

O Programa Nacional de Produção de biodiesel tem tido significativos avanços em relação à capacidade operacional, mas as questões referentes ao processo de inclusão social têm sido limitadas, tornando-se necessária a implementação de políticas públicas e estratégias que levem em consideração a participação dos agricultores familiares na cadeia produtiva de biodiesel. Para tanto, considera-se necessário que o programa invista em pesquisas, a fim de aumentar a diversificação e regionalização dos arranjos produtivos bem como a institucionalização de mecanismos capazes de promover a cooperação e a formação de competências, ao nível individual e coletivo.

O Projeto Polos de Produção de Biodiesel enfrentou desafios diversos, estando estes associados à construção e à consolidação do capital social e ao processo de governança, em especial pelas limitações logísticas de coordenação e de monitoramento das ações para o desenvolvimento dos polos, que levassem em consideração os aspectos culturais, econômicos, sociais e agrônômicos diferenciados. Enfim é preciso que ocorra uma revalorização dos atores coletivos, em termos de possibilidades de inserção em processos decisórios e de governança, mediante processos participativos.

Existem controvérsias, sobre a sua extinção, em termos da resolução do problema público ou pelo próprio esvaziamento dos participantes, em função da limitação financeira do projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel- parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. *Textos para Discussão FIPE*, São Paulo, n. 6, 2007.

BIODIESELBR. *A qualidade da matéria-prima para a produção de biodiesel*. 2006. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/colunistas/ramos/qualidade-materia-prima-producao-biodiesel-1.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

BIODIESELBR. *Sem a Petrobras programa social do biodiesel é um fracasso*. 2011. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com>> Acesso em: 20 jan. 2016.

BIODIESELBR. *Soja teve participação de 76,4% na produção de biodiesel em 2015, segundo dados da ANP*. 2016. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/materia-prima/uso/soja-teve-participacao-76-4-producao-biodiesel-2015-dados-da-anp-040216.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BUENO, O. C.; ESPERANCINI, M. S.; TAKITANE, I. C. Produção de biodiesel no Brasil: aspectos socioeconômicos e ambientais. *Revista Ceres*, v. 56, n. 4, p. 507-512, 2009.

- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enfermagem*, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.
- COSTA, Erivânia Dârcia da. *Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: uma análise e reflexão dos resultados*. 2014. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)-Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
- FAVARETO, A; MAGALHÃES R; SCHRODER M. Dilemas da inovação institucional e governança nos arranjos produtivos de biodiesel. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: SOBER, 2008.
- GONÇALVES, M. F.; EVANGELISTA, F. R. Os descompassos do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Nordeste. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco, 2008.
- LORETO, M. D. S.; CALVELLI, H. G.; LIMA, M. P. Cenário do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: Uma Visão Sócia Institucional. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA. 4., 2012, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2012.
- LORETO, Maria das Dôres Saraiva de; CALVELLI, Haudrey Germiniani; SILVA, Érika Cristine. Biocombustíveis no Brasil: uma política de inclusão social? In: JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES. 8., 2013, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2013.
- LUNARDI, José Clóvis Teles. *O Campesinato Tradicional e a Indústria de Biodiesel: Integração Subordinada no Sul do Brasil 2003 – 2008*. 2011. 169 f. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Anexo VII. 1. *Projeto Polos de Biodiesel*. 2009. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/register/?return_url=%2fprincipal%2f#>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário.. *Biodiesel conta com 100 mil agricultores familiares*. 2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/biodiesel-conta-com-100-mil-agricultores-familiares#sthash.n0IYtGnb.dpuf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário.. *Programa nacional de produção e uso de biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. 2011. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário.. *Vinte Anos do PRONAF, 1995-2015. Avanços e Desafios*. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf>. Acesso em: 20 jan./2016.
- MULLER, A. L. *A construção de políticas públicas para a agricultura família do Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos*. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- OBRA KOLPING. *Obra Kolping do Brasil: apresentação*. 2016. Disponível em: <<http://kolping.org.br/site/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- PENIDO, Marina de Oliveira. *O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: alternativa ou “mais do mesmo”?* Do domínio do agribusiness à inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel no Norte de Minas. 2011. 334 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

- PEREIRA, Gemeriane. O Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel PNPB: análise de uma relação com o agronegócio. SIMPÓSIO MINEIRO DE GEOGRAFIA – DAS DIVERSIDADES À ARTICULAÇÃO GEOGRÁFICA. 1., 2014, Alfenas. *Anais...* Alfenas: Universidade Federal de Alfenas, 2014.
- PLURAL. *Nossos trabalhos*. 2016. Disponível em: <<http://www.pluralcooperativa.com.br/trabalhos.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- RIBEIRO, Dinalva Donizete; DIAS, Mariza Souza. Políticas públicas para a agricultura familiar: o PAA e o PNPB. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 27, p. 81-91, 2013.
- SACHS, I. A revolução energética no Sec. XXI. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, A. C. I. M. *Programa nacional de produção e uso de biodiesel e a inserção da agricultura familiar no polo agreste pesqueira de biodiesel em Pernambuco*. 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural) Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2012.
- SILVA, Érika Cristine; LORETO, Maria das Dôres Saraiva de; CALVELLI, Haudrey Germiniani. A Dinâmica dos Polos de Produção de Biodiesel no Contexto do PNPB. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: UCSal, 2014.
- TIBURCIO, Breno Aragão. *Atores Sociais, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: uma análise do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- VASCONCELOS, M. *Programa Nacional de Produção e uso de Biodiesel (PNPB)*. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/au_19_marcio.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2016.
- VAZ, P. H. P. de M. et al. Análise da competitividade da mamona e da soja para a produção de biodiesel no nordeste do Brasil. *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v. 57, n. 1, p. 35-48, jan./jun. 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.