


TEXTO PARA DISCUSSÃO



*Programa Nacional para Produção e uso do
BIODIESEL no Brasil (PNPB): Trajetória,
Situação Atual e Desafios*

Prof. Lauro Francisco Mattei

Nº 01/2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Campus Universitário – Trindade
CEP 88049-970 – Florianópolis – Santa Catarina
Tel.: (48) 3721.9458 – Fax.: (48) 3721.9776**

 www.cse.ufsc.br/gecon

PROGRAMA NACIONAL PARA PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL NO BRASIL (PNPB): TRAJETÓRIA, SITUAÇÃO ATUAL E DESAFIOS

Resumo

O artigo faz uma breve discussão sobre o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), que desde 2004 vem ganhando a atenção de vários segmentos sociais, públicos e privados, envolvidos com a busca de alternativas à matriz energética brasileira. Para tanto, o trabalho resgata todo o processo de construção dessa política específica, bem como discute a situação atual do programa, realçando os desafios atuais à luz das experiências internacionais.

Palavras-chave: biodiesel, trajetória, desafios.

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas estão sendo colocadas como um dos principais desafios para a humanidade no século XXI, ao lado de outros temas já presentes na agenda pública, como é o caso do combate à pobreza e da geração de trabalho decente. A preocupação específica com relação ao clima diz respeito ao aquecimento global (“efeito estufa”), que é gerado pelo excesso de emissão de CO₂ na atmosfera. Grande parte deste excesso deriva do modelo energético global, cuja matriz tem como fonte principal de matéria-prima os recursos naturais não renováveis, especialmente o petróleo.

Atualmente o sistema de transporte é um dos setores responsáveis pela maior emissão de gás carbônico na atmosfera, sendo quase todo esse sistema dependente de combustíveis derivados do petróleo. Como se espera que o número de veículos praticamente triplicará até meados do século XXI, é provável que se tenha continuidade com problemas relativos ao aquecimento do planeta. Aliado a isso, tem-se uma escalada crescente dos preços do petróleo (com aumento dos preços em todos os segmentos dessa cadeia), bem como impasses nesse modelo energético em várias regiões do mundo.

Em grande medida, o “aquecimento global” mostra a insustentabilidade do modelo de produção e consumo disseminado globalmente. É por isso que países com altas taxas de emissão de CO₂ - como é o caso dos EUA - se negam sequencialmente a assinar o Protocolo de Kyoto, que propõe para 2020 uma taxa de 20% do consumo global de energia a partir de recursos renováveis.

É neste contexto que ganha importância a discussão do papel dos biocombustíveis, enquanto alternativa à atual matriz energética mundial. O termo biocombustível remete à idéia do uso de produtos energéticos limpos e sustentáveis, podendo significar a transição de um modelo ancorado, fundamentalmente, no petróleo para um modelo assentado no uso de produtos de origem animal e vegetal renováveis e sustentáveis.

Desta forma, os biocombustíveis aparecem como portadores de promissoras oportunidades para diversos países e segmentos sociais, sobretudo aqueles ligados à produção agrícola. Este é o caso do Brasil, que no último relatório sobre desenvolvimento do Banco Mundial ganhou menção especial, ao ser considerado o maior e mais eficiente país produtor de biocombustíveis no mundo, devido ao sistema de produção de cana-de-açúcar a baixo custo.

No entanto, não se deve esquecer que a produção dos países mais industrializados (“desenvolvidos”) está ancorada em políticas de Estado, as quais são implementadas num

contexto de elevadas barreiras tarifárias e de altos subsídios, especialmente aos produtores agrícolas. Esta prática que já vem sendo fortemente adotada desde o Pós-Guerra está agora se instalando também nos mercados dos biocombustíveis. Segundo Graziano da Silva (2007), “ao estrangular o caminho da agroenergia com o mesmo garrote de subsídios e tarifas aplicados ao comércio de alimentos, os países ricos interdita uma possibilidade de renascimento agrícola para muitos países em desenvolvimento”.

É neste cenário de contrastes que os programas de biocombustíveis estão inseridos atualmente. Todavia, não é central neste paper fazer-se uma discussão aprofundada sobre as implicações derivadas dessas contradições. Ao contrário, busca-se aqui analisar as decisões e os caminhos seguidos pelas políticas sobre biocombustíveis, procurando-se realçar os avanços e os limites identificados em casos específicos.

Neste sentido, o artigo concentra suas atenções sobre o programa de desenvolvimento do Biodiesel no Brasil, procurando analisar sua evolução e suas principais características. Para tanto, o trabalho está organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira delas, discute-se brevemente a trajetória de implementação dos programas de Biodiesel em escala global, com ênfase nos aspectos relativos às políticas adotadas e ao cenário produtivo atual. A segunda seção se restringe ao caso brasileiro, resgatando a trajetória de inserção deste tipo de combustível na matriz energética brasileira, ao mesmo tempo em que enfatiza o cenário atual da produção e do uso do Biodiesel. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações finais do trabalho, identificando avanços, gargalos e desafios do programa de produção de biodiesel do país.

1 - TRAJETÓRIA DO BIODIESEL COMO COMBUSTÍVEL ALTERNATIVO NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

O processo de produção de óleo biodiesel remonta a mais de um século, sendo 1900 o marco de sua possibilidade de utilização comercial, quando o pesquisador alemão Rudolf Diesel fez os primeiros testes em carros, cujos motores poderiam passar a ser movidos através de óleo vegetal¹.

Assim, o biodiesel é um combustível que, por ter diversas fontes de matéria-prima - desde produtos vegetais e animais até outros produtos existentes na biomassa -, aparece como alternativa ao óleo derivado do petróleo, exatamente por não conter enxofre e gerar baixíssimo nível de poluição durante o processo de produção industrial².

O processo produtivo que predomina em escala mundial ocorre através da reação de transesterificação de óleos vegetais (soja, dendê, mamona, amendoim, palma, etc.) com um álcool (metanol ou etanol), na presença de um catalisador ácido ou básico. Desta reação deriva um éster (biodiesel) e diversos subprodutos (glicerina, lecitina, etc.). A escolha de uma ou outra rota (metólica ou etólica) depende da realidade de cada país, dos preços de cada um dos produtos das rotas, bem como do consumo de energia gasta no processo reativo.

Segundo Rathmann et al (2005), após os ensaios de Diesel, em 1937 foi concedida a primeira patente relativa aos combustíveis oriundos de óleos vegetais ao pesquisador G.

¹ - Na exposição Mundial de Paris, em 1900, foi utilizado o óleo de amendoim. Diesel acreditava que os motores podiam ser alimentados com óleos vegetais e que este seria um importante caminho para auxiliar o desenvolvimento dos países.

² - No entanto, Veiga (2007) alerta que uma verdadeira ruptura com a atual dependência dos combustíveis fósseis passa pelo uso combinado de hidrogênio com oxigênio do ar, gerando-se energia para mover motores, cuja única emissão seria vapor de água. Este é um processo custoso e ainda dependente de pesquisas em inovações tecnológicas, mas que poderá ser o “combustível do futuro”. Para esse autor, é justamente no intervalo de tempo para o desenvolvimento desta nova tecnologia que os biocombustíveis terão seu espaço na matriz energética.

Chavanne, em Bruxelas (Bélgica). Já em 1938, segundo os mesmos autores, foi realizado o primeiro registro de uso de combustíveis de óleos vegetais em um ônibus que fazia a linha Bruxelas-Lovaina. Além destes, há diversos outros registros ainda durante o período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em que carros de guerra eram abastecidos com combustível de origem vegetal.

Todavia, a expansão efetiva da produção de biodiesel vai ocorrer somente após as crises internacionais do petróleo (década de 1970), quando vários países buscam novas alternativas energéticas. É o caso da Áustria, França e Alemanha que já na década de 1980 implementam políticas de estímulo à produção deste combustível³. Já os EUA aprovaram o biodiesel como combustível alternativo apenas na década de 1990. Esta trajetória, de alguma forma, explica porque a produção do produto está fortemente concentrada na Comunidade Européia⁴, especialmente na Alemanha.

Neste país, cuja produção vem ganhando impulso desde 1990, concentra-se a maior parte da capacidade instalada, transformando a Alemanha no maior produtor mundial deste combustível. Este crescimento vem ocorrendo porque se instalou no país uma vasta rede de distribuidores (postos de combustíveis) que disponibilizam o produto na forma pura (B100), mesmo que a proporção exigida por lei seja de, no mínimo, 5% (B5). Mas o aumento da produção também se deve ao programa de subsídios instituído pelo governo, que destina verbas expressivas para a produção de óleo vegetal (principalmente da colza, canola e girassol). Com isso, a produção quadruplicou entre 2002 e 2005, atingindo o patamar de aproximadamente 2 milhões de litros no último ano.

Registros históricos recentes mostram que o programa biodiesel na Alemanha ganhou projeção nacional a partir de meados dos anos de 1990, quando os táxis foram utilizados para promover o produto no âmbito do país, distribuindo-se folhetos explicativos sobre o novo combustível e suas vantagens, especialmente em termos de preservação ambiental. Paralelamente a isso, adotou-se outra estratégia junto aos postos de combustíveis, em que eram disponibilizadas duas bombas para abastecimento: uma com o óleo derivado do petróleo e outra com óleo biodiesel, identificada com um selo verde. Dados de 2003 revelam que existiam aproximadamente 2.000 postos de combustíveis distribuindo biodiesel e que a frota que circulava com esse combustível no mesmo ano era de 2 milhões de automóveis.

O marco regulatório é outra característica relevante do programa na Alemanha, tendo em vista que desde 1997 esse mercado é regulado por legislação própria (DIN 51606), a qual recentemente passou a se adequar à própria legislação européia. Paralelamente a isso, criou-se o grupo misto (governo, produtores e comerciantes) denominado de “Grupo de Funcionamento do Biodiesel”, cuja finalidade é implementar mecanismos de monitoramento e de controle de qualidade do óleo produzido.

Ainda na Comunidade Européia destacam-se a produção na França, considerado o segundo maior produtor mundial em 2005, seguida pela Itália, que também expandiu fortemente sua participação nos últimos anos, bem como pela Áustria, que desde 1991 vem estimulando a produção, com o objetivo de utilizar mais o novo produto na esfera agrícola.

No caso da França, com a produção derivada da colza e do girassol, o uso de Biodiesel vem se disseminando desde 1991. Porém, diferentemente da Alemanha, neste país o biodiesel é utilizado somente de forma misturada ao óleo diesel derivado do petróleo, sendo que as proporções variam muito em cada setor. Por exemplo, os ônibus que fazem o transporte urbano trafegam com uma mistura que varia entre 5% e 30%, enquanto que nas refinarias de petróleo está sendo adicionado 5% de biodiesel ao óleo diesel normal.

³ - Segundo Rathmann et al (2005), o primeiro registro do uso da palavra biodiesel na literatura ocorreu em 1988.

⁴ - O Parlamento Europeu vem estimulando o uso de energia alternativa, sendo que em 2003, através da Diretiva 30/2003/CE, estabeleceu como meta em todos os países membros o uso de 2% de biocombustíveis até 2005 e de 5,75% até dezembro de 2010.

A Itália vem produzindo biodiesel desde meados da década de 1990 a partir da colza e do girassol, sendo que parte do produto é destinada para o aquecimento das residências, em que a mistura pode ser de até 100% (B100), e para o sistema de transportes, cuja proporção de mistura varia entre 5% a 25%. Registre-se que neste país o uso do óleo biodiesel no setor de transportes concentra-se na esfera dos transportes públicos, setor que consumo 80% de todo biodiesel utilizado pela Itália.

Considerando-se a produção conjunta desses três países (Alemanha, França e Itália), observa-se que os mesmos respondem por mais de 90% de todo o biodiesel produzido no mundo atualmente.

Merece destaque também o papel dos EUA neste tema, uma vez que várias iniciativas estão sendo desenvolvidas por esse país no sentido de preservar o meio ambiente. Neste caso, destaca-se o programa “Ecodiesel”, cuja essência prevê o uso crescente de biodiesel pelo sistema de transportes e também pela frota de automóveis particulares.

Em 2002 foi promulgada a lei 517/Senado/2002, que criou o programa biodiesel norte-americano, cuja meta de produção foi fixada ao redor de 20 bilhões de litros ao ano. Para tanto, a proporção inicial de adição do biodiesel ao óleo diesel tradicional foi de 20%, sendo o óleo popularmente chamado de Ecodiesel B20. Institucionalmente também foi criado o “National Biodiesel Board”, com a função de coordenar todas as ações e políticas neste campo energético específico.

Na América Latina deve-se destacar também a produção de biodiesel na Argentina, que desde 2001 vem incentivando a expansão deste produto. Através do Decreto 1.396 (Novembro de 2001) instituiu-se o “Plano de competitividade do Combustível Biodiesel” com a finalidade de incentivar investimentos (externos e internos) na produção do combustível, cuja matéria-prima básica é a soja e, com menor expressão, o girassol. Neste mesmo ano também foram instituídas normas de controle de qualidade do produto, sobretudo em termos dos testes exigidos e das regras de comercialização do produto.

2 – CENÁRIOS DO BIODIESEL NO BRASIL

2.1 – Antecedentes históricos

Desde a primeira crise mundial do petróleo, em 1973, observa-se a existência de políticas públicas em diversos países destinadas a promover a produção de biocombustíveis de forma mais consistente. No caso brasileiro, a política de criação do Pró-Álcool visou reduzir a dependência do país dos combustíveis fósseis, ao mesmo tempo em que se buscou construir uma alternativa à matriz energética do país.

Assim, nota-se que desde a década de 1970 o Estado brasileiro vem estimulando o desenvolvimento de novas fontes energéticas a partir do uso mais expressivo da biomassa, destacando-se especialmente a produção de etanol. Já o programa do Biodiesel, incorporado efetivamente no debate da matriz energética somente na última década do século XX, se constitui em uma fonte renovável de energia derivada de produtos agrícolas, biomassa florestal e outras matérias orgânicas, além de produtos de origem animal.

Em termos de trajetória histórica, verificam-se distintas fases na incorporação do Biodiesel à agenda das políticas públicas. Em 1980 o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos (Proóleo), que continha o Prodiesel, como um de seus subprogramas. Ainda naquele ano foi criada a Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos (Proerg), em Fortaleza, de onde surgiram dois tipos de óleos combustíveis: o óleo de origem vegetal, obtido através da semente de maracujá; e óleo de origem animal, extraído de peixes.

Em 1983, a Proerg, em parceria com Aeronáutica, desenvolveu o Prosene, que substituiu o querosene de avião, sendo realizado no mesmo ano o primeiro voo com combustível não

derivado do petróleo. No entanto, como nos anos seguintes a crise do petróleo diminuiu, o programa foi desativado e a Proerg extinta.

Este tema voltou à agenda pública somente na segunda metade da década de 1990, quando houve uma reestruturação da matriz energética do país, com a instituição de novos marcos regulatórios e com a própria criação das agências reguladoras, dentro da lógica que comandou o processo de privatização do sistema energético estatal edificado nas décadas anteriores.

Assim, através da resolução 180, de 1998, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) autorizou a realização de testes e comercialização de combustíveis não especificados, sendo a UFRJ, através do COPPE, a primeira instituição que solicitou a realização de testes para uso do biodiesel em motores de combustão. Registre-se que nesses primeiros testes foi utilizado óleo vegetal residual advindo de frituras para obter o biodiesel, o qual foi misturado ao óleo diesel normal a uma proporção de 5%⁵.

De posse de alguns resultados, a UFRJ/COPPE realizou em 2001 o seminário “Potencial do Biodiesel no Brasil”, contando com a participação de diversos agentes públicos (Petrobrás, Instituto Nacional de Tecnologia, ANP) e privados (empresários dos ramos de transportes e energia). O evento concluiu pela viabilidade econômica de uma política nacional que buscasse a substituição paulatina do óleo diesel derivado do petróleo pelo biodiesel advindo de produtos vegetais e da biomassa.

Em decorrência dos diversos estudos e pesquisas realizadas após o novo marco regulatório energético brasileiro, o Governo Federal criou, em 2002, o Programa Brasileiro de Biocombustíveis (Probiodiesel), cuja coordenação ficou ao encargo do Ministério das Ciências e Tecnologia. Em linhas gerais, esse programa tinha como objetivos reduzir a dependência do petróleo; expandir os mercados das oleaginosas; impulsionar a demanda por combustíveis alternativos; e reduzir a emissão de gases poluentes, visando atender as regras do Protocolo de Kyoto, do qual o Brasil é signatário.

Após o início do Governo Lula, o Probiodiesel sofreu diversas reformulações, sendo renomeado como Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2004. Segundo o governo atual, essas reformulações foram realizadas para dar um caráter mais social ao programa, através da incorporação de outros segmentos sociais ao mesmo, especialmente dos agricultores familiares, e ampliar a capacidade de geração de emprego e de renda.

Para tanto, o governo criou, através de decreto presidencial, em julho de 2003 um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto por representantes da Casa Civil e de mais onze ministérios, com o objetivo de discutir a viabilidade econômica e social do uso de biodiesel como fonte de energia. Tal GTI produziu um relatório que enfatizou aspectos relacionados à produção, distribuição, comercialização, tributação e controle de qualidade. Este relatório técnico, que serviu de base para as reformulações anteriormente mencionadas, acenou que a produção de biodiesel deveria ocorrer de forma descentralizada, contemplando as diversas rotas tecnológicas, matérias-primas utilizadas, categorias de produtores, características regionais e tamanho de plantas industriais.

2.2 – O Marco institucional e regulatório do PNPB

Do ponto de vista institucional, o PNPB tem como núcleo deliberativo uma Comissão Executiva Interministerial, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, contando atualmente com a presença de representantes de mais 14 ministérios. Já no Ministério de Minas e Energia está localizado o grupo Gestor do PNPB, que conta também com a participação de representantes da ANP, Embrapa, Petrobrás e BNDES, além dos ministérios envolvidos. Este grupo gestor tem a responsabilidade de acompanhar todo o processo operacional do programa.

⁵ - Para maiores detalhes, veja página eletrônica IVIG/COPPE/UFRJ.

Em termos do marco regulatório, o Governo Federal definiu como prioridade a ampliação da produção e consumo em escala comercial e de forma sustentável, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, através da diversificação das matérias-primas e das regiões produtoras, visando gerar emprego e renda.

Pela lei 11.097, de 13.01.05, o Biodiesel é um produto para uso em motores de combustão capaz de substituir parcial ou totalmente os combustíveis de origem fóssil, sendo constituído por uma mistura de ésteres de ácidos graxos através da reação de transesterificação de triglicerídio com álcool (metanol ou etanol) na presença de um catalisador, tendo a seguinte proporção de componentes: 87% óleo vegetal; 12% álcool e 1% catalisador. O Produto resultante deste processo tem a seguinte composição: 86% de óleo biodiesel; 9% de glicerina; e 5% de álcool reprocessado.

A partir deste marco, o governo definiu, inicialmente, as seguintes metas para o programa: entre 2005 e 2007 foi autorizado o uso de 2% de mistura de Biodiesel no óleo diesel oriundo do petróleo. No entanto, estes 2% (B2) passarão a ser obrigatório em todo território nacional entre 2008 e 2012; e de 2013 em diante torna-se obrigatório o uso de 5% (B5) de biodiesel no óleo diesel mineral. O governo previa também que estes percentuais poderiam sofrer alterações e antecipações, dependendo da capacidade produtiva instalada, da produção de matérias-primas e do comportamento da demanda.

Posteriormente, o governo alterou o cronograma acima mencionado. Através da Resolução 03 (setembro de 2005), do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) foi antecipado o B2, que passou a ser obrigatório para o período entre 2008 e 2010. Após este último ano o B2 será substituído pelo B5, que foi antecipado, uma vez que este percentual de mistura (5%) deveria ser obrigatório somente a partir de 2013.

2.3 – Os leilões de biodiesel da ANP

A política de comercialização vinculada ao programa PNPB previa a compra antecipada do biodiesel, através de leilões regulados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e pelo Ministério das Minas e Energia. Em parte, esta estratégia foi adotada para desenvolver o mercado desse combustível e também para atender às reformulações do marco regulatório implementadas recentemente, ao mesmo tempo em que o governo procurava garantir a credibilidade e viabilidade do programa.

Além disso, os leilões públicos foram realizados visando estimular os investimentos na cadeia produtiva, especialmente nos segmentos de produção e comercialização, bem como possibilitar a participação de diferentes segmentos sociais vinculados ao fornecimento de matérias-primas, particularmente dos agricultores familiares e do próprio agronegócio.

Assim, entre 2005 e 2007 foram realizados 4 leilões, sendo adquiridos antecipadamente 820 milhões de litros, o que equivale a quantidade necessária para atender a determinação de B2 que entrou em vigor a partir de janeiro de 2008. Com isso, o governo imaginava ter disponível ao final de 2007 a quantidade de óleo biodiesel prevista no marco regulatório.

No entanto, segundo Flexor (2007), no primeiro leilão público realizado em 2005 foram adquiridos apenas 70.000 m³ de biodiesel provenientes das seguintes matérias-primas: mamona (54%), soja (39%) e dendê (7%). Ainda segundo esse autor, nos leilões posteriores ocorreram diversos problemas que minaram o entusiasmo inicial e mostraram a necessidade de ajustes institucionais e organizacionais para que as metas originais do PNPB pudessem ser cumpridas.

Em grande medida, esses problemas estavam atrelados à incerteza quanto à entrega da produção, bem como ao crescimento regular da oferta. No primeiro semestre de 2007, por exemplo, segundo ANP a oferta foi 30% inferior às quantidades negociadas que deveriam ter sido atendidas.

Além disso, Flexor (2007) informa também que as empresas produtoras de biodiesel estão com sua produção abaixo do que foi comprometido e que parte do volume produzido não está em conformidade com as normas de qualidade estabelecidas pela ANP, obrigando a devolução do produto por parte das distribuidoras.

2.4 – O selo social

O “Selo Combustível Social”, concedido pelo Ministério do Desenvolvimento agrário (MDA), passou a ser um indicador de metas de inclusão social para favorecer a participação da Agricultura Familiar no PNPB, sendo concedido incentivo aos produtores de biodiesel que comprarem matérias-primas da Agricultura Familiar nas distintas regiões do país.

Na verdade, são estabelecidos coeficientes de redução das alíquotas do PIS/PASEP e COFINS para cada região. Em termos de produtos, a mamona e o dendê não sofrem qualquer incidência daquelas alíquotas nas regiões Norte, Nordeste e Semi-árido, enquanto as demais matérias-primas de todas as outras regiões, inclusive os dois produtos antes mencionados, têm uma alíquota de 0,07% por cada unidade monetária.

Para ter direito ao selo, os produtores precisam obedecer a um cronograma de aquisição da matéria-prima da agricultura familiar nas seguintes proporções: Nordeste e região do Semi-Árido (50%); Centro-Oeste e Norte (10%); e Sudeste e Sul (30%).

Além disso, os produtores de biodiesel assumem algumas responsabilidades, dentre as quais se destacam a aquisição de produtos da agricultura familiar em quantidades definidas pelo MDA; a realização de contratos com os agricultores familiares em que se especificam prazos e preços pelos produtos; e fornecimento de assistência técnica aos agricultores.

Em termos financeiros, as empresas produtoras de óleo biodiesel têm acesso às linhas de créditos especiais junto ao BNDES, BASA, BNB e Banco do Brasil, bem como adquirem o direito de participar dos leilões do produto promovidos pela ANP.

De uma maneira geral, pode-se dizer que o selo social tenta evitar que o mercado de biodiesel seja dominado por apenas um produto (caso da soja) e, conseqüentemente, pelas regiões que tradicionalmente são grandes produtores desta oleaginosa.

Com isso, segundo Abramovay & Magalhães (2007), o biodiesel tornou-se um item importante na agenda dos movimentos sociais rurais, especialmente para o sindicalismo rural, o qual encontra no programa novas justificativas para sua existência. Isto porque, segundo os autores, os sindicatos têm uma oportunidade formal de ação neste novo mercado (do biodiesel), negociando preços e prazos, além de intermediar as relações entre os agricultores familiares e as indústrias.

Para esses autores, a criação do selo social também representa uma mudança na lógica de ação do próprio governo, uma vez que o mesmo atua aproximando as organizações dos produtores às empresas, bem como estimula o planejamento da produção através da participação dos dois segmentos em um mesmo fórum (conselhos). Isto ocorre via estímulos à formação de pólos regionais de produção do biodiesel, bem como através da exigência de contratos entre empresas e agricultores, mediados pelos sindicatos.

2.5 – Alguns indicadores preliminares sobre o PNPB

Após mais de quatro anos de implantação do programa, nota-se que houve uma ampliação das plantas industriais (dados extra-oficiais revelam a existência de 27 empreendimentos), além de que existem atualmente mais 13 usinas-piloto em funcionamento, sendo 60% delas localizadas na região Nordeste e 15% na região Sul do país. Isto gerou uma capacidade instalada de 751 milhões de litros de óleo ao ano, ou seja, uma produção possível de

751 mil m³. Registre-se que essa capacidade instalada tem como principal fonte de matéria-prima, produtos de origem vegetal.

Além dessas, deve-se destacar que em agosto de 2007 foi inaugurada, com a participação do Presidente da República, a primeira usina de biodiesel tendo como matéria-prima a gordura animal. Tal usina localiza-se na cidade de Lins (SP), tendo a capacidade de produzir 110 milhões de litros de biodiesel por ano.

Neste curto período de vigência do programa também foi definido um sistema tributário (alíquotas de PIS/COFINS) diferenciado regionalmente ao produtor industrial de Biodiesel, proporcional à aquisição de matéria-prima. Segundo informações do MDA, em média, o tributo fica em R\$ 0,21 ao litro. No entanto, para a agricultura familiar de qualquer região do país o tributo é de R\$ 0,07, enquanto que na região do Semi-Árido com agricultura familiar não há qualquer tributação.

Do ponto de vista da inserção da agricultura familiar no programa, dados da SAF/MDA revelam que até 2007 ao redor de 100 mil agricultores familiares estavam produzindo matérias-primas destinadas à produção de biodiesel, o que implicava em uma movimentação financeira ao redor de R\$ 120 milhões, com implicações diretas sobre as economias locais. Segundo essa mesma fonte, o PNPB está sendo um importante instrumento para elevação da renda bruta anual da agricultura familiar.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos anteriormente, o conjunto de medidas adotado pelo governo tinha como objetivo fazer o programa ganhar credibilidade e capilaridade em todo o país. No entanto, a realidade atual evidencia alguns descompassos cruciais. Em primeiro lugar, observa-se que a produção existente até o momento não atende o marco regulatório do programa, tendo em vista que para se atingir o mínimo obrigatório de 2% de biodiesel no óleo mineral seriam necessários 820 milhões de litros de biodiesel. Mesmo que os leilões da ANP tenham comprado essa quantidade nos últimos anos, estima-se que apenas 30% deste total estará disponível em 2008. Dados recentes de diversos agentes revelam que até o presente foram produzidos cerca de 200 milhões de litros de óleo biodiesel. Segundo explicações da ABIODIESEL, este descompasso ocorre porque o custo de produção do biodiesel ultrapassa o preço do óleo diesel mineral.

Em segundo lugar, verifica-se a existência de descompassos entre a logística disponível e a produção efetiva. Assim, dados de associações de produtores do biodiesel revelam que dos 44 empreendimentos envolvidos com a produção junto à ANP, apenas 5 deles estão efetivamente produzindo o óleo. O Governo Federal reconheceu recentemente o problema, mas afirma que a falta do produto não colocará em risco o programa.

Para o setor empresarial, as razões deste descompasso recaem sobre a opção do governo de incentivar a participação da agricultura familiar no programa. Parte deste setor entende que, embora os agricultores familiares tenham dado boa receptividade ao programa, não conseguiram cumprir compromissos por falta de capacidades produtiva e operacional. Registre-se que este tipo de crítica também está presente no discurso de outros segmentos, especialmente de analistas de mercado, os quais passaram a afirmar que o selo social é, na prática, um grande gerador de distorções do mercado energético.

Chamamos a atenção que esses problemas precisam ser analisados em um contexto para além da agricultura familiar. Considerando-se que atualmente 90% do Biodiesel produzido têm como principal matéria-prima a soja e que a cotação desta commodity está em alta no mercado externo, é bem provável que os produtores estejam optando pela venda do produto para outros fins que não a produção de biodiesel.

Este aspecto ficou patente durante a realização dos leilões da ANP, etapa importante para as empresas que se dispuseram a produzir óleo biodiesel porque elas teriam possibilidades concretas de ampliar seus lucros. No entanto, quando os preços negociados nos leilões

apresentaram tendências de queda, paralelamente ao aumento dos preços das matérias-primas no mercado internacional, especialmente da soja, tornou-se pouco atrativo para as indústrias continuar produzindo óleo biodiesel, tendo essa commodity como principal fonte de matérias-primas.

Além disso, não podemos esquecer que há resistências por parte das grandes montadoras no sentido de dar garantia a motores de caminhões e de ônibus que utilizam mistura superior a 2%, mesmo já detendo tecnologia disponível para que fosse usado 100%. Para essas empresas, embora apóiem o programa do biodiesel, é necessário ser cauteloso porque pairam dúvidas quanto ao controle de qualidade do novo combustível.

Outro fator importante está relacionado à questão da infra-estrutura de logística, uma vez que o biodiesel, por ter prazo de validade, somente poderá ficar estocado por um período de até 6 meses. Neste caso, há dúvidas se as distribuidoras têm tanques suficientes para garantir a mistura o ano todo, sobretudo na entressafra.

Mas é, sem dúvida, no campo das políticas públicas que o PNPB apresenta algumas de suas principais características, ao mesmo tempo em que certos desafios continuam presentes. Pode-se dizer que uma das tarefas mais importantes enfrentada pelo PNPB neste curto período foi a construção de uma agenda pública comum, considerando-se que neste processo estavam envolvidos diferentes segmentos sociais e distintos interesses econômicos. Neste caso específico, verifica-se que o programa conseguiu minimamente manter uma articulação efetiva ao redor dos interesses maiores da própria política pública.

Paralelamente a isso, a inovação da articulação entre indústrias e agricultores familiares responsáveis pela produção das matérias-primas, através da criação do “selo combustível social” mediada pelo Governo Federal e contando com a participação dos sindicatos de trabalhadores rurais, se traduz num elemento central de credibilidade ao programa, ao mesmo tempo em que poderá se tornar um instrumento de expansão. Este ponto fica explícito de duas formas: por um lado as empresas recebem incentivos fiscais e acesso à linhas de crédito mais favoráveis e, por outro, os agricultores familiares são estimulados através de mecanismos financeiros, particularmente pelo crédito do Pronaf Biodiesel.

Dentre os agentes sociais privados envolvidos com o PNPB também se observam algumas implicações. Assim, se é verdade que os sindicatos dos trabalhadores rurais ganharam nova forma de ser e de agir, os próprios empresários foram obrigados a mudar sua postura tradicional e procurar novas formas de integração entre os diversos atores presentes na cadeia. Como resultado desse desafio, criou-se em 2007 a União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO), que em conjunto com a ABIODIESEL, representa os interesses empresariais na cadeia produtiva do biodiesel.

Obviamente que devido ao curto período de existência do PNPB muitas questões ainda precisam ser superadas, sendo a principal delas a negação do papel econômico e social que a agricultura familiar tem no programa. Isto porque, à luz de problemas anteriormente relatados, alguns segmentos empresariais interessados no mercado dos biocombustíveis passaram a defender recentemente a tese de que o biodiesel poderá ser ampliado mais rapidamente e se desenvolver melhor sem a presença da agricultura familiar, creditando a este setor os percalços até agora enfrentados pelo PNPB.

Talvez neste tipo de argumento encontram-se as explicações para o fato de que todo o debate atual sobre biocombustíveis tende a se concentrar cada vez mais no etanol e na produção da cana-de-açúcar. Se este entendimento for verdadeiro, recoloca-se um problema crucial para a sociedade brasileira, que há muito tempo foi identificado por Fernando Henrique Cardoso. Em sua obra “Capitalismo e Escravidão”, ele afirmava que a cana-de-açúcar era a desgraça do país, pois perpetuava o latifúndio, a fome e o subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. & MAGALHÃES, R. O acesso dos agricultores familiares aos mercados do biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. São Paulo: **FEA-USP/PLURAL Consultorias**, 2007 (relatório de pesquisa).
- BANCO MUNDIAL. **Agricultura para o desenvolvimento**. Relatório sobre desenvolvimento humano. Washington (DC): Banco Mundial, 2008.
- FLEXOR, G. G. O biodiesel e os desafios da inovação nas políticas públicas. **Boletim OPPA-CPDA**, n.9, outubro de 2007.
- GEHLING, R. **Alternativas à matriz energética brasileira**. Florianópolis: UFSC - Departamento de Ciências Econômicas, 2007 (Monografia de Graduação).
- GRAZIANO DA SILVA, J. **Produção de etanol e comércio justo**. *Jornal Valor Econômico*, 19.11.2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Biodiesel**. Disponível em <http://www.mda.gov.br>. Acessado em março de 2008.
- OLIVEIRA, L.B. & OLIVEIRA DA COSTA, A. **Biodiesel: uma experiência de desenvolvimento sustentável**. (s.data), 14 páginas.
- RATHMANN, R. et al. Biodiesel: uma alternativa estratégica na matriz energética brasileira? In: Anais do seminário de gestão de negócios. Curitiba (PR): UNIFAE, 2005.
- SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). **Biodiesel no Brasil: resultados sócio-econômicos e expectativa futura**. Brasília, março de 2007.
- VEIGA, J. E. **O combustível do futuro**. *Jornal Valor Econômico*, 20.03.2007.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 01/08 - MATTEI, Lauro Francisco.. Programa Nacional para Produção e uso do BIODIESEL no Brasil (PNPB): Trajetória, Situação Atual e Desafios.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Campus Universitário – Trindade
CEP 88.049-970 – Florianópolis - Santa Catarina
Tel.: (48) 3721.9458 – Fax (48) 3721.9776
www.cse.ufsc.br/gecon**