



BIODIESEL, SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Hugo Rivas de Oliveira¹

Yolanda Vieira de Abreu²

RESUMO

O Selo Combustível Social (SCS) criado pelo Governo Federal pelo Decreto 6606/08, determina as condições necessárias para que seja acessada a redução das alíquotas da contribuição do PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a matéria-prima para a produção do biodiesel. Sua normatização deu-se através de Instruções Normativas (IN) estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nessas, foi assegurado que o SCS seria concedido às unidades produtoras de biodiesel que estabelecessem um contrato de assistência, compra e venda (com índices pré-estabelecidos) com os agricultores familiares. Este trabalho objetivou estudar o SCS e verificar se este está efetivamente cumprindo seu papel como propulsor do desenvolvimento endógeno da agricultura familiar nacional. Para alcançar esse objetivo, este estudo utilizou-se três formas metodológicas: exploratória, descritiva e explicativa. Os dados foram coletados em Instituições Federais, empresas estatais e privadas, revistas científicas, livros, dissertações e teses, dentre outros. Verificou-se neste trabalho, que o SCS ainda não abrange parcela significativa dos agricultores familiares nacionais, que as alterações nas Instruções Normativas que o regulamenta não contribuíram para o desenvolvimento endógeno e constatou-se a necessidade de haver uma equidade e coerência na escolha da matéria-prima a ser incentivada por redução de impostos pelo Governo.

Palavras-chave: Selo Combustível Social, Biodiesel, Desenvolvimento Endógeno e Agricultura Familiar.

¹ Mestrando do curso de Pós-Graduação em Agroenergia da UFT. E-mail: ugorivas@yahoo.com.br.

² Mestrado em Agroenergia da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: yolandaabreu@gmail.com.



ABSTRACT

The Social Fuel Seal (SCS) was created by the Federal Government by Decree 6606/08 establishes the conditions necessary for it to be accessed to reduce the rates of contribution PASEP and COFINS the raw material for biodiesel production. Its normalization was made through Normative Instruction (IN) established by the Ministry of Agrarian Development. These, it was assured that the SCS would be granted to producers of biodiesel that would establish a service contract, purchase and sale (with pre-set rates) with the family farmers. This study investigated the SCS and whether it is effectively fulfilling its role as engines of endogenous development of family farming country. To achieve this goal, this study used three methodological types: exploratory, descriptive and explanatory. Data were collected in federal institutions, state enterprises and private journals, books, theses and dissertations, among others. It was this work that the SCS does not cover a significant portion of domestic farmers, the changes in the Regulatory Instructions that regulates not contribute to the endogenous development and found the need for a fair and consistent in the choice of the material to be encouraged by tax cuts by the government.

Keywords: Social Fuel Seal, Biodiesel, Endogenous Development, Family Farming.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, assim como outros países, começou desde algum tempo a corrida para desenvolver fontes renováveis de energia que pudessem substituir o petróleo e seus derivados. Estes substitutos deveriam ter as seguintes características: serem renováveis, viáveis economicamente e ambientalmente mais sustentáveis. Dentre as várias fontes de energia renovável no país, destacam-se o setor hidroelétrico e o bioetanol provindo, essencialmente, da cana-de-açúcar. Além desta última, outra fonte de energia oriunda da biomassa que ganha relevância nos últimos anos é o biodiesel.

O biodiesel é um biocombustível obtido comumente de óleos e gorduras de origem animal e vegetal, renovável e biodegradável podendo substituir totalmente o diesel de origem fóssil. Atualmente, este é legalmente misturado ao diesel na porcentagem de 5% abastecendo assim, par-



te da frota nacional. Tal mistura é garantida e obrigatória por lei até 2013, podendo ser aumentada progressivamente. Essa obrigatoriedade assegura a inserção do biodiesel na matriz energética nacional, promove e estimula o aumento da produção e comercialização deste biocombustível.

Por poder ser obtido a partir de óleos vegetais, o Governo Federal incentiva a agricultura familiar a participar da cadeia produtiva do biodiesel através do Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (PNPB). Assim, o objetivo deste programa é propiciar a inclusão social da agricultura familiar gerando alternativas de emprego e fixando o agricultor no campo diminuindo, deste modo, o êxodo rural. O PNPB promove e subsidia a compra de oleaginosas da agricultura familiar, principalmente, daqueles que tem suas propriedades em áreas geográficas menos atraentes para outras atividades econômicas. Neste cenário, este modelo agrícola pode vir a ser mais próspero e sustentável deixando de ser somente uma agricultura de auto-sobrevivência para ser auto-sustentável economicamente, ambientalmente e socialmente.

O Selo Combustível Social (SCS), fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi criado para incentivar a compra das oleaginosas produzidas pelos agricultores familiares. Este selo é fornecido aos produtores de biodiesel que compram parte de sua matéria-prima utilizada para produção de biodiesel de agricultores familiares. Tal selo como promotor da relação entre usineiros de biodiesel e o agricultor familiar será o objeto deste estudo. A questão que se quer responder neste artigo é: O SCS está servindo como instrumento de integração do agricultor familiar à cadeia de produção do biodiesel promovendo assim o desenvolvimento endógeno?

Parte-se da premissa que a sustentabilidade sócio-econômico-ambiental da produção do biodiesel e de seus insumos passa pelo conceito do desenvolvimento endógeno, traduzindo-se como local. O desenvolvimento endógeno para ser efetivo não só precisa que o produto seja vendido com uma maior agregação de valor, como também dê sua contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que se insere. Nesse artigo, a comunidade é representada pela sociedade brasileira e pretende-se saber se o instrumento de desenvolvimento endógeno e propulsor da relação produtor de biodiesel, agricultor familiar e sociedade é o SCS. Por conseguinte, a estratégia desse tipo de desenvolvimento propõe, além de desenvolver os aspectos produtivos (agrários, industriais e de serviços), potencializar também as dimensões sócio-culturais que afetam o bem-estar da sociedade.



2. DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Para fazer a correlação entre os fatores supracitados é necessário entender o conceito de desenvolvimento endógeno. Alguns autores como: Sergio Boisier, Cristovam Buaque, Vásquez Barquero, entre outros, fazem este tipo de conceituação. Neste sentido, Barquero salienta que:

O desenvolvimento endógeno³ propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Além de influenciar os aspectos produtivos (agrícolas, industriais e de serviços), a estratégia de desenvolvimento procura atuar sobre as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. Isto leva a diferentes caminhos de desenvolvimento, conforme as características e as capacidades de cada economia e sociedade locais (BARQUERO, 2001, p. 39).

Verifica-se que Barquero preconiza que para haver desenvolvimento endógeno a comunidade local envolvida tem que participar ativamente. Este tipo de desenvolvimento é um processo de construção que parte “de dentro para fora”, ou seja, ocorre através da organização dos atores envolvidos buscando melhor qualidade de vida.

Percebe-se que o desenvolvimento endógeno não está aliado somente ao bem-estar econômico, mas também, social e cultural de uma comunidade. É um processo de desenvolvimento que promove, através das características e especificidades e necessidades de um povo, a ampliação dos horizontes estabelecendo ações estratégicas e aumentando seus potenciais.

Cada comunidade é específica, possui uma identidade própria e progride de acordo com seus anseios, com a interação dos seus atores e com o desenvolvimento de seus potenciais. O desenvolvimento endógeno ocorre quando a comunidade mobiliza-se para romper a inércia do crescimento comum através de iniciativas que causam transformações necessá-

³ Barquero usa a terminologia de desenvolvimento endógeno que neste estudo é sinônimo de desenvolvimento local.



rias para ter condições mais igualitárias e melhores de vida. Neste sentido, Buarque coloca que

um processo endógeno de mudança leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condições para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade (BUARQUE, 2006, p. 25).

Observa-se que Buarque vai mais além ao preocupar com a sustentabilidade do desenvolvimento endógeno. Assim, para esse autor, o desenvolvimento endógeno tem que ser permanente e consistente, mas para isso, é necessário que se explore as potencialidades locais que contribuirão para garantir as oportunidades sociais e desenvolvendo a economia local.

Ressalta-se no texto de Buarque a “conservação dos recursos naturais” que no assunto além de ser uma preocupação no sentido de preservar o meio ambiente, é um meio imprescindível para desenvolver as potencialidades locais. Neste sentido, o meio ambiente não só caracteriza-se como lugar de vida, mas também é um potencial nato de cada comunidade que assegura, se explorado corretamente, condições fundamentais para desenvolver as potencialidades locais.

O autor Boisier no fragmento abaixo evidencia quatro princípios de endogeneidade do desenvolvimento endógeno.

Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar. En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico,



y se refiere em este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar La economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema –en este de um territorio organizado—para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema. En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial (BOISIER, 2001, p. 14).

Em princípio Boisier alia o endógeno ao plano político onde as ações estratégicas estão voltadas para as políticas de desenvolvimento. Neste cenário, verifica-se a importância do Governo (através das políticas de governo e da coordenação do rumo das ações e objetivos da máquina pública) e do Estado (através das políticas de estado, ou seja, duradouras).

Já no plano econômico, o processo endógeno é fundamental para reverter os excedentes propiciando utilização desses em prol do crescimento e da diversificação econômica. A retenção dos excedentes ou a atração dos excedentes externos (providos de outras regiões) resulta em ampliação de emprego, do produto e da renda do local. Este ciclo assegura uma sustentabilidade tão necessária para este cenário.

O processo endógeno ou a endogeneidade manifesta-se também em um plano científico e tecnológico, meios adequados para gerar o desenvolvimento de uma comunidade, ou seja, provocar alterações benéficas no sistema. No entanto, para que ocorra um impulso de crescimento através destes planos faz-se necessário uma organização do território (entendido como espaço abstrato que compreende a comunidade e os atores sociais).

Por fim, Boisier também coliga endogeneidade ao um plano cultural. Este está enraizado na comunidade e se traduz nas ações e nos rumos que esta toma para alcançar seu desenvolvimento.

3. BIODIESEL, SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL E AGRICULTURA FAMILIAR

O biodiesel como definido na introdução deste artigo, é um biocombustível proveniente de óleos vegetais ou de gorduras animais ou de



resíduos gordurosos de esgotos e outros. Este trabalho concentra-se nas oleaginosas como matéria-prima para a fabricação do biodiesel, pois recebe os incentivos governamentais e pode ser comumente produzido pela agricultura familiar. Dessa relação, constitui-se este trabalho.

Através da Lei nº 11.097 de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), um marco no tema deste artigo, o biodiesel foi inserido na matriz energética nacional. Surge assim, o PNPB que objetiva a implementação da produção do biodiesel com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional via geração de emprego e renda. A inserção obrigatória do biodiesel na matriz energética nacional deu-se através inicialmente da fixação de 2% deste ao diesel mineral e logo nos anos subseqüentes do Programa a proporção alcançou 5%⁴.

Na Lei supracitada, também foi inseriu a agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel ao sinalizar que, preferencialmente, parte das matérias-prima para a fabricação deste combustível seja oriundo da agricultura familiar. Esse fato, segundo Holanda (2006, p. 208), passa a ser “em total consonância com a tão desejada inclusão social que pode decorrer de um programa de produção e uso de biodiesel”.

Para garantir que o PNPB cumpra o objetivo de inclusão social e desenvolvimento regional o Governo Federal criou o SCS que se traduz como um componente de identificação concedido pelo MDA aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima necessária para a fabricação de biodiesel proveniente da agricultura familiar. Assim, o SCS assegura a empresa de biodiesel que o detêm vantagens como a redução de impostos COFINS e PIS/PASEP⁵. Desse modo, o governo espera-se, que com esses incentivos, atrair empresas e assim inserir a agricultura familiar na cadeia produtiva desse biocombustível.

Foi estabelecido que o MDA deveria ser o órgão responsável por fundar critérios e procedimentos relativos a obtenção, manutenção, renovação, suspensão e cancelamento da concessão e uso da certificação SCS:

Art. 5º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

I - estabelecer procedimentos e responsabilidades para a con-

4 Mistura atual.

5 COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. PIS: Programa de Integração Social. PASEP: Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público.



cessão, renovação e cancelamento de uso do selo “Combustível Social” a produtores de biodiesel;

II - proceder à avaliação e à qualificação dos produtores de biodiesel para a concessão de uso do selo “Combustível Social”;

III - conceder o selo “Combustível Social” aos produtores de biodiesel, por intermédio de ato administrativo próprio; e

IV - fiscalizar os produtores de biodiesel que obtiverem a concessão de uso do selo “Combustível Social” quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos neste Decreto.

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Agrário poderá celebrar convênios ou contratos para a realização dos procedimentos de que tratam os incisos II e IV deste artigo (BRASIL, 2004).

A partir de então o MDA criou Instruções Normativas que regulamentam todas as questões relativas ao SCS. A primeira dessas Instruções foi a criada em 05 de julho de 2005 que entre outros determinantes, estabeleceu os percentuais mínimos de aquisições de matéria-prima da agricultura familiar pelas empresas produtoras de biodiesel para serem possuidoras do SCS. Assim ficou instituído segundo a Instrução Normativa 1 (MDA, 2005a): “50% (cinquenta por cento) para a região Nordeste e semi-árido, 30% (trinta por cento) para as regiões Sudeste e Sul e 10% (dez por cento) para as regiões Norte e Centro-Oeste”.

Pouco após a primeira cria-se a Instrução Normativa 2 (MDA, 2005b) em 30 de setembro de 2005 que dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao SCS. Com essa Instrução 2, instituições financeiras puderam prestar financiamentos especiais para projetos de produção de biodiesel. Nessa Normativa, também foi definida a documentação necessária para a solicitação de concessão de uso do SCS a empreendimentos de biodiesel.

Anos depois, o Governo Federal através do MDA substitui a primeira Instrução Normativa por outra com algumas alterações. Assim, essa nova Instrução Normativa 1 (MDA, 2009) criada em 19 de fevereiro de 2009, redefina os percentuais de aquisição de matéria-prima do agricultor familiar feitas pelo produtor de biodiesel para fins de concessão, manutenção e uso do SCS ficaram estabelecidos em:



I - 10% (dez por cento) até a safra 2009/2010, e 15% (quinze por cento) a partir da safra 2010/2011 para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste; e

II - 30% (trinta por cento) para as aquisições provenientes das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semi-Árido a partir da data de publicação desta Instrução⁷.

Essa alteração nas porcentagens descritas na Instrução Normativa supracitada possivelmente explica a maior concentração das unidades produtoras de biodiesel detentoras do SCS na região Centro-Oeste (abordado a frente). Essa afirmação tem como base a obrigatoriedade de compra de insumos da agricultura familiar de apenas 10%, enquanto que para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste é de 30%.

Em outra alteração advinda dessa Instrução Normativa, permite às unidades produtoras de biodiesel incluir nos percentuais de gastos com a agricultura familiar não apenas a aquisição de matéria-prima, mas os recursos destinados a outros serviços previstos pelo SCS. Esses serviços incluem sementes e adubos “doados” aos agricultores, correção de solo, hora máquina e/ou combustível, além de salário, diárias, deslocamento, alimentação, material didático e hospedagem dos técnicos que prestam assistência aos produtores (agora obrigatória) entram no cálculo.

“se a empresa gastava 100 mil com matéria-prima no Nordeste, 50 mil iam para a agricultura familiar. Hoje, ela gasta 5 mil com assistência técnica, 3 mil com insumos, 3 mil com correção de solo, 2 mil com sementes, e apenas 17 mil são destinados aos produtores (REPORTER BRASIL, 2009, p. 44).

Essas mudanças beneficiam ainda mais as empresas, já favorecidas pelas isenções tributárias, em detrimento dos agricultores familiares. Se antes a assistência técnica e demais auxílios à produção familiar eram tidos como uma contrapartida social aos incentivos fiscais, a sua inclusão no cálculo dos gastos com a agricultura familiar diminui a rentabilidade do biodiesel para os produtores dos insumos ou agricultor familiar (REPORTER BRASIL, 2009). Assim, por exemplo, nas regras antigas, para que os requisitos do SCS fossem cumpridos,



4. A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

A agricultura familiar como principal ator dessa teia descrita acima, pode ser definida, segundo Guanzioli e Cardim (2000), a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

Neste mesmo sentido Wanderley (1996), afirma que a agricultura familiar é entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. É importante insistir que este caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem conseqüências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente.

De acordo com o último censo agropecuário divulgado pelo MDA (2006), a agricultura familiar brasileira responde por 4.367.902 dos estabelecimentos, ocupa aproximadamente de 24% de toda a área rural brasileira, emprega 12,3 milhões de pessoas, produz em sua maioria alimentos com opção, atualmente, de produzir insumos para “energia”. Enquanto a agricultura não familiar responde por 807.587 destes estabelecimentos, ocupa 84,4% da área rural total e emprega somente 4,2 milhões é em sua maioria produz produtos para exportação. Entretanto está última detém 89 bilhões do Valor Bruto da Produção (VBP) enquanto a agricultura familiar responde por 54 bilhões desse valor. Esses dados podem ser mais bem visualizados através da Tabela 1 (baseado no MDA, 2006).

Tabela 1 - Números da agricultura brasileira

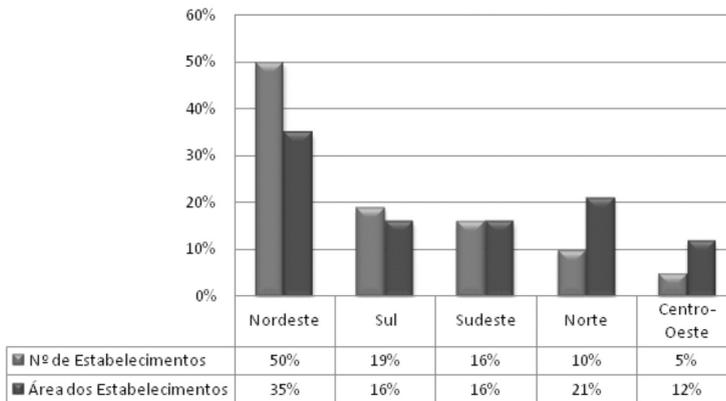
	Total de Estabelecimentos (%)	Área total (%)	VBP (%)	Pessoal Ocupado (%)
Agricultura familiar	84,4	24,3	38	74,4
Agricultura não familiar	15,6	75,7	62	25,6



Verifica-se na Tabela 1 que a agricultura familiar gera aproximadamente três vezes mais empregos em uma área, aproximadamente, três vezes menor que a agricultura não familiar. Tal fato comprova que a agricultura familiar, por ter menos mecanização consegue gerar mais empregos no campo que o modelo agrícola para exportação. Ao gerar mais empregos no campo, a agricultura familiar contribui para diminuir o êxodo rural.

De acordo com o censo agropecuário divulgado pelo MDA (2006), a região Nordeste concentra-se a maior parte do número de estabelecimentos da agricultura familiar correspondendo por todas as demais regiões juntas. Mas quando se verifica a distribuição da área dos estabelecimentos desse modelo agrícola por região, constata, comparativamente com a distribuição de estabelecimentos, algumas alterações. O Gráfico 1 (baseado no MDA, 2006) demonstra esse fato.

Gráfico 1 - Agricultura familiar por região do Brasil.



Observa-se no Gráfico 1 que a agricultura familiar concentra-se, em sua grande maioria (50%), na região Nordeste. No entanto, a área ocupada pelos agricultores familiares dessa região não é compatível com a média ocupada em outras regiões. A região Nordeste apresenta o menor coeficiente de área por estabelecimentos (0,70⁶ a/nº. est.), a região Centro-Oeste, mesmo tendo o menor número de estabelecimentos (5%), apresenta o maior coeficiente de área por estabelecimento, comparativamente com as demais regiões, estando por volta de 2,40 a/nº. est. Isso representa que as maiores propriedades rurais encontram-se, teoricamente, nesta região.

6 O coeficiente de área por estabelecimentos é calculado dividindo-se a área dos estabelecimentos pelo número destes, ao fazê-lo encontra-se: 0,70 para a região Nordeste; 0,84 para a região Sul; 1,0 para a região Sudeste; 2,10 para a região Norte e 2,40 para a região Centro-Oeste.



5. LEILÕES DE BIODIESEL E AS EMPRESAS PRODUTORAS DETENTORAS DO SCS

A comercialização do biodiesel por parte da unidade produtora dá-se através de leilões fiscalizados e regidos pela ANP. Um dos objetivos dos leilões de biodiesel é garantir aos produtores e aos agricultores um mercado para a venda da produção. Essa metodologia de negociar o biodiesel é uma iniciativa que propicia o aumento da produção e estabilidade do setor por assegurar a compra deste produto.

“Um passo importante para o início da comercialização de biodiesel foi a instituição de leilões de compras de biodiesel. O estabelecimento de preços-teto de compra elevados e a garantia de compra do combustível pelo período de um ano motivaram a produção agrícola e industrial” (PRATES *et al*, 2007, p. 40).

Com os leilões o produtor de biodiesel pode iniciar a produção tendo conhecimento de quanto poderá vender, correndo, portanto, menos riscos. Ao mesmo tempo, assegura ao mercado consumidor com antecedência o quanto será disponibilizado deste produto.

Segundo Locatelli (2008), os leilões são feitos por sistema reverso, ou seja, é estabelecido um preço máximo e os ofertantes apresentam propostas de preços menores pelos quais aceitam vender seu produto. Esse sistema apresenta o benefício de permitir que se pague o menor preço possível (aceito pelo produtor) pelo produto em negociação

No Brasil, até a construção do presente artigo, já houve 16 leilões sendo negociado, segundo a ANP (2010), um total de 4.065.000 m³ de biodiesel. Com relação ao quantitativo de arremate, essa mesma empresa afirma que o ano de 2009 foi o mais expressivo chegando ao patamar de 1,8 milhões de m³.

No entanto de acordo com a ANP (2010), a capacidade estimada das 63 unidades produtoras de biodiesel atualmente está em 4.459.225 m³/ano. Volume maior que todos os cinco anos de leilões juntos, verifica-se então que há uma grande capacidade ociosa de produção pelas empresas.

De um total de 63 empresas produtoras de biodiesel autorizadas a funcionar pela ANP, apenas 30 são detentoras do SCS. As empresas que tem SCS contribuem para o desenvolvimento do país de diversas formas uma vez que seu efeito multiplicador de renda, emprego, educação, riqueza tecnológica na zona rural é imensurável.

Os arremates dos lotes de biodiesel nos leilões da ANP exclusivamente de empresas possuidoras do SCS somente ocorreram a partir do 5º leilão. A Tabela 1 (Fonte: baseado na ANP, 2010) evidencia o volume de biodiesel arrematado pela ANP produzido por essas empresas possuidoras do SCS e o crescente número destas ao longo dos últimos anos.

Tabela 2 - Leilões de biodiesel das empresas portadoras do SCS.

Leilões	Volume (m ³)	Nº de Ofertantes	Nº de Vencedores
5º (13/02/2007)	45.000	7	4
6º (13/11/2007)	304.000	26	11
8º (10/04/2008)	264.000	24	17
10º (14/08/2008)	264.000	21	20
12º (22/11/2008)	264.000	23	21
13º (27/02/2009)	252.000	27	18
14º (29/05/2009)	368.000	27	26
15º (27/08/2009)	368.000	27	24
16º (17/11/2009)	460.000	29	27
Total	2.589.000		

Observa-se na Tabela 2 que o total de volume de biodiesel arrematado pelas empresas possuidoras do SCS está perto dos 2,6 milhões de m³. Ao relacionar esse quantitativo com o somatório de todos os leilões já realizados, tem-se que 64% de todo o biodiesel negociado pela ANP⁷ são oriundos de empresas possuidoras do SCS. Em alguns leilões, segundo a ANP (2010), como o 5º, 6º, 8º e 10º o volume de biodiesel arrematado foi integralmente produzido pelas empresas possuidoras do SCS. Porém, a partir do 12º a ANP resguardou 80% de cada leilão para essas empresas.

Verifica-se pelo tanto de empresas com SCS que tem sido vencedoras nos leilões, que os custos de transação devem ser baixos ou irrisórios em relação ao lucro total. Assim, poderiam vir a ser um incentivo para que as empresas cumprissem o contrato com o agricultor familiar e este com a entrega dos produtos contratados pelos usineiros. Porém, como o custo de realizar o contrato com o produtor familiar é baixo existe uma grande pos-

⁷ A partir do 5º leilão da ANP sempre foi negociado um quantitativo de biodiesel das empresas possuidoras do SCS.



sibilidade de quebra de contrato. O usineiro, por achar, que pode deixar de comprar e não terá grandes prejuízos e o agricultor familiar por achar que por ser menor, que o usineiro, não tem compromisso de vender e entregar os produtos e que o Estado acabará dando ganho de causa para ele. Portanto, fica aqui acentuado que para o SCS cumprir o seu papel é necessário mudar a maneira com que as partes se relacionam.

Como alternativa para o descrito acima, poderia o Estado impor que os usineiros que quebrassem o compromisso de compra com o agricultor familiar deveriam ser descredenciados ou pagar multa e o agricultor familiar que não entregasse a quantidade vendida de produto, deveria sofrer uma multa ou uma punição. Essas regras deveriam vigorar a fim de educar e treinar os dois lados a se auto-respeitarem.

6. O SCS E A AGRICULTURA FAMILIAR

A criação do SCS representou uma série de importantes medidas de ordem social, pois segundo Brieu (2009), o Brasil precisa garantir a fixação dos trabalhadores no campo para evitar o êxodo rural e os problemas advindos com este. E o país só conseguirá isso através do desenvolvimento de novos pólos de atividades e do surgimento de novas fontes de renda no interior.

Segundo o MDA (2005c), a meta inicial do governo com PNPB era que 250 mil famílias estivessem envolvidas com a produção de biodiesel até 2008. Em entrevista em 2005, o responsável pelo programa de biodiesel no MDA Arnaldo de Campos afirmou: “a meta até o final do ano é ter 50 mil famílias em todo o país participando do programa e, até o final de 2006, dobrar este número para 100 mil” (MDA, 2005d).

O Brasil conta com, aproximadamente, 4,4 milhões em estabelecimentos familiares ocupando 12,3 milhões de pessoas (MDA, 2006). Desse modo ao relacionar os dados, verifica-se que a meta inicial do governo de inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel estaria perto de apenas 6%⁸ dos estabelecimentos familiares nacionais.

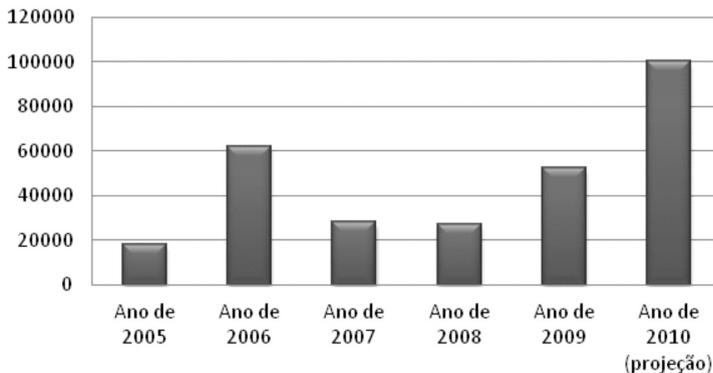
Esta meta pode demonstrar que no início houve certa cautela ou até mesmo receio por parte do governo da inserção da agricultura familiar. Naturalmente, um programa desta magnitude e com fins de inclusão, deveria de início ter um envolvimento de muitos mais agricultores que a meta

8 Considerou-se que em um estabelecimento familiar há uma família.



inicial. O Gráfico 2 (BIODIESELBR, 2009) evidencia a evolução das famílias contratadas pelas empresas produtoras de biodiesel.

Gráfico 2 - Evolução do número de famílias contratadas



Observa-se no Gráfico 2 que o número de famílias contratadas oscila entre 2005 e 2007, porém a partir de 2008 o crescimento é constante e consistente. Para a revista BiodieselBR (2009), até o fim de 2006 a produção de biodiesel era insignificante, mas o SCS incluía mais famílias. Nos anos subsequentes, a produção cresceu progressivamente e as famílias envolvidas foram desaparecendo. Fato que mostra a dicotomia entre volume produzido de biodiesel e o grau de inserção da agricultura familiar.

Então, a meta projetada pelo governo de 250 mil famílias, em 5 anos do PNPB, não foi alcançada. Em 2008 e 2009, reconhecidamente pelo governo, houve uma evolução pequena perto das 20 mil famílias, assim é possível que em 2010 o SCS não alcançará o quantitativo projetado pelo governo de 100.000 famílias.

7. CONTRIBUIÇÃO DO SCS PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NACIONAIS

Para estabelecer o desenvolvimento endógeno, a agricultura familiar deve mais do que obter ganhos pela posição ocupada no sistema produtivo de biodiesel. É necessário que esta consiga alcançar o bem-estar econômico, social e cultural. Ao vender sua produção (oleaginosas) para o produtor de biodiesel, consegue garantir uma renda mínima e ao mesmo tempo acessar outros serviços como educação, saúde, energia e bem estar social em geral.



Neste sentido, o relacionamento do agricultor familiar com o usuário de biodiesel que possui o SCS lhe proporciona treinamento e acesso a tecnologia e maquinários. Nesses treinamentos ele aprende não só a plantar de forma mais eficiente e ecologicamente correta as oleaginosas que serão destinadas as usinas, como também poderá usar essas mesmas técnicas para plantar outras culturas. Uma vez que tenha um ganho financeiro garantido, poderá melhorar sua condição econômica, podendo adquirir bens eletrônicos e outros equipamentos necessário para obter informação e melhorar seus conhecimentos em relação a outras realidades como televisão, telefone, geladeira, freezer, bombas d'água, ar condicionado e outros. Assim poderá romper o fluxo circular de subsistência ou assistencialismo e começar a ser sustentável e ter mais cidadania, dignidade e prosperidade tanto para si como para o território que está inserido.

Visualizando o outro lado deste cenário, o do produtor de biodiesel, verifica-se também possibilidades de desenvolvimento deste. Ao conferir incentivos fiscais, o governo lhe proporciona garantias de um percentual de lucratividade segura. Nesse sentido, a empresa detentora do SCS tem seus gastos com o gerenciamento, atendimento e transferência de tecnologia cobertos pelos incentivos fiscais, teoricamente. Outro benefício que poderá ser aproveitado pelos produtores de biodiesel está na possibilidade de utilizar o SCS como *marketing*. Como resultado de todos os subsídios e outras vantagens (crédito com juros mais acessíveis) estas usinas poderão ser mais competitivas.

Os agricultores familiares e outros atores sociais têm que estar estruturados e mobilizados para definir e explorar suas prioridades e especificidades, articulando iniciativas e ações internas e externas para de fato ocorrer o desenvolvimento endógeno. O SCS constitui-se neste sentido, como meio favorável para alcançar esse processo coletivo de construção da consciência social, pois envolve o Estado, a máquina pública (governo e administração), comunidades locais (agricultura familiar) e entes privados (produtor de biodiesel).

O cenário que se pode descrever em relação aos atores do SCS e o desenvolvimento endógeno, atualmente, ainda é hipotético, porque as leis, portarias, decretos, instruções normativas e outros ainda estão sendo criados, adaptados e modificados para seu aprimoramento assim espera-se que em um futuro próximo alcance um real desenvolvimento endógeno do SCS ou do PNPB.



Dentro deste cenário pode-se visualizar que o SCS pode vir a criar o que SACHS (2005) chama de Civilização da Biomassa. Uma vez que a maioria dos agricultores tenha uma melhoria em sua renda, poderão promover a construção de uma sociedade agrícola. O aumento da renda dos agricultores familiares propiciará um maior consumo de mercadorias e serviços. Este novo patamar de consumo atrairá para a zona rural profissionais como médicos, dentistas, educadores, como também instituições públicas e privadas e rede de assistência técnica. Nessa nova sociedade rural os agricultores poderão usufruir de toda a comodidade e acessos a bens e serviços perto de seus locais de trabalho e de moradia.

A idéia é que o SCS ao propiciar tecnologia e melhoria da renda estará dando oportunidades para que as novas gerações possam permanecer no campo, com qualidade de vida. Geração que terá tido melhor educação, acesso a saúde, trabalho, dignidade, respeito por si só e pelos outros e esperança. Essas também estarão mais preparadas para lidar com novas tecnologias e poderão obter renda acima do que seus pais e avós tiveram. A permanência no campo, com qualidade de vida, dessas novas gerações evitará a migração para os grandes centros urbanos e menos problemas sociais e ambientais para as grandes cidades. Esse resultado positivo pode-se chamar de desenvolvimento endógeno que beneficia o produtor de biodiesel, o agricultor familiar e toda a sociedade brasileira.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil está em pleno processo de implantação do PNPB, porém, já completando o sexto ano, verifica-se que o SCS ainda está distante de abranger o número de agricultores familiares que o governo tinha previsto no início do programa para este momento. Essa afirmação está baseada no fato que PNPB deveria alcançar 250 mil até 2008 mas pouco mais de 50 mil famílias foram contratadas até o ano de 2009. A inclusão social difundida pelo governo com a criação do PNPB permanece aquém das metas do próprio governo e das necessidades reais.

As unidades produtoras de biodiesel estão distribuídas nas cinco regiões brasileiras. No entanto, a região Centro-Oeste possui o maior número de unidades do total. Todavia, a região Nordeste é a que conta com um maior número de agricultores familiares que as demais regiões, fato que demonstra uma disparidade entre a oferta de agricultores familiares por região e a localização das usinas de biodiesel.



Em relação ao mercado de biodiesel, verifica-se que nos leilões de biodiesel o percentual de 80% do montante total dos lotes disponibilizados pela ANP são destinados as empresas detentoras do SCS. Tal reserva de mercado colabora para que mais empresas se interessem em serem possuidoras do SCS. Como a quantidade de agricultores familiares contratados pelas usinas, para cumprir a obrigatoriedade do SCS, é uma porcentagem sobre o valor total de matérias-primas oleaginosas adquiridas de terceiros, conclui-se que quanto mais produzirem ou venderem do produto final, mais agricultores familiares serão contratados.

A garantia de incentivos na forma de redução de impostos para diferentes regiões e culturas distribuídas por todo território nacional, pode proporcionar às mais afastadas dos grandes centros urbanos ou das zonas rurais mais desenvolvidas a participarem da cadeia do biodiesel. Entretanto, é necessária que haja uma equidade e coerência na escolha da matéria-prima a ser incentivada por redução de impostos pelo Governo. Essa afirmação está baseada no fato que cada região possui condições edafoclimáticas específicas e por isso uma ou algumas oleaginosa(s) características. É necessário levar em consideração que o Brasil é um país continental e que não se deve tratar diferentes regiões como se fossem iguais, e sim levar em consideração suas potencialidades intrínsecas e incentivar seu desenvolvimento por suas capacidades humanas, tecnológicas e naturais.

Constata-se que a capacidade instalada das unidades produtoras de biodiesel (4.459.225 m³/ano) é superior ao volume deste biocombustível arrematado em todos os leilões da ANP em 2009 (1.810.000 m³). Assim, as empresas devem estar trabalhando com capacidade ociosa, isto demonstra que a produção poderá aumentar, caso aja interesse dos produtores, como também sua participação nos leilões. Um aumento de produção poderia resultar em aumento da concorrência e possível queda dos preços deste combustível.

Com um quantitativo ainda pequeno de participação da agricultura familiar na cadeia produtiva de biodiesel a questão do desenvolvimento endógeno fica comprometida. Porque o ente neste trabalho que estaria servindo como motor deste desenvolvimento seria o SCS, que ainda está sofrendo ajuste e adaptações por parte do Governo Federal. Esses ajustes e alterações realizadas em suas funções e nas dos atores sociais envolvidos nem sempre colabora para que em um futuro próximo possa-se ter o resultado esperado pelo conceito de desenvolvimento endógeno. Uma modifi-



ção que trouxe retrocesso ao processo foi a Instrução Normativa 1 de 19 de fevereiro de 2009.

As alterações na Instrução Normativa 1 (5 de julho de 2005) para nova versão dessa Instrução (19 de fevereiro de 2009) do MDA para a concessão do SCS tinha como meta tratar de modo mais igualitário as diversas regiões, porém não foi este o resultado final. Porque tendo a região Nordeste o percentual de 50% de agricultor familiar, o Sudeste 16% e o Sul 19% todas essas regiões receberam o percentual de 30% de obrigatoriedade de aquisição de matéria-prima de agricultura familiar pelos produtores de biodiesel. Observa-se que a região Nordeste concentra a maior parte dos agricultores familiares do país e deveria ter tratamento diferenciado.

Outra alteração significativa na Instrução Normativa supracitada é a que permite os produtores de biodiesel incluir nos percentuais de gastos obrigatórios, com a compra de matéria-prima dos agricultores familiares, os serviços, tecnologia e insumos. Essa mudança estimula os produtores de biodiesel a contratar menos agricultores familiares e a incluir todas as despesas de contratação, de transferência de tecnologia e outros dentro do valor que antes era destinado somente para compra de matéria-prima de agricultores. Esses gastos antes eram cobertos com o valor das isenções de tributos e outros benefícios que eram concedidos justamente para cobrir estes gastos e atendimentos com o agricultor familiar, que agora pode incluir em seus ganhos os subsídios totais e não subtrair os custos e sim imputar esses ao valor destinado a gastos com matéria-prima adquirida dos agricultores.

Contudo, mesmo o SCS seja um instrumento que potencializa as oportunidades locais e amplia os horizontes, para que os agricultores familiares e a sociedade, ainda, não se pode afirmar que este está cumprindo o seu papel de propulsor do desenvolvimento dos agricultores familiares, como proposto no momento da sua criação. Precisa-se ter maior transparência nos dados com publicação de seus números e metas em mídia de fácil acesso, legislação que leve em considerações as diferentes regiões e suas potencialidades específicas e maior interação entre produtores de biodiesel, agricultores familiares, Estado e sociedade.

No momento que o SCS estiver realmente cumprindo o seu papel poderá se dizer que um novo tipo de sociedade rural estará sendo construída. Assim, o SCS propiciará mais tecnologia e melhoria da renda para os



agricultores familiares e, conseqüentemente, maiores oportunidades surgirão no campo, estimulando as novas gerações, já com melhor qualidade de vida, educação, acesso à saúde, trabalho, dignidade, à rede de assistência técnica e de fornecedores de máquinas e equipamentos agrícolas e outros serviços, a permanecerem no campo evitando desse modo, o êxodo rural. Com esse feito, beneficia-se a sociedade brasileira, o produtor de biodiesel e a agricultura familiar e poderá se afirmar que há desenvolvimento endógeno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Leilões de Biodiesel. (2010). Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/SITE/acao/download/?id=11252>>. Acesso em: 04 jan. 2010.

BARQUERO, A. V. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto alegre: Fundação de economia e estatística, 2001. 280 p.

BIODIESELBR. Inclusão social: os dados que o MDA omitiu de você (09/12/2009). Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/columnistas/convidado/dados-mda-omitiu-voce-041209.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BOISIER, S a. Desarrollo (local): ¿de que estamos hablando?. Buenos Aires: Centro de estudios desarrollo y territorio, 2001.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Decreto Nº 5297 de 6 de Dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/97172/decreto-5297-04>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Lei 11.097 de 13 de Janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.biodiesel.gov.br/docs/lei11097_13jan2005.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2009.

BRIEU, T. P. Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: um balanço da primeira fase até 2008. (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. 163p.

BUARQUE, S. C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 177p.



GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. E. (Coord.). Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica FAO/IN-CRA, 2000. 74 p.

HOLANDA, A. (Org). Biodiesel e Inclusão Social. Cadernos de Altos Estudos. Câmara dos Deputados, Brasília, 2006.

LOCATELLI, V. A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e as demandas socioambientais das suas representações. (Dissertação de Mestrado) Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2008. 110p.

MDA a – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução Normativa 1. (2005). Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/docs/Minuta1.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

MDA b – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução Normativa 2. (2005). Disponível em: <http://www.biodiesel.gov.br/docs/IN%2002%20proj%20com_social.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

MDA c – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Câmara aprova MP do biodiesel e mantém redução de impostos para agricultura familiar (10/03/2005). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/6206>>. Acesso em: 05 mai. 2008.

MDA d – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lula e Rossetto inauguram fábrica de biodiesel no Piauí (03/08/2005). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/6913#>>. Acesso em: 05 mai. 2008.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006. (2006). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/#>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução Normativa 01. (2009). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/0761220182.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

PRATES, C. P. et al. Formação do Mercado de Biodiesel no Brasil. BNDES Setorial. Rio de Janeiro, n. 25, p. 39-64, Mar. 2007.

REPORTER BRASIL – Organização Não Governamental. O Brasil dos agro-combustíveis: impactos das lavouras sobre a terra, o meio e a sociedade



– Soja e Mamona 2009. 2009. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/o_brasil_dos_agrocombustiveis_v4.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

SACHS, I. Da civilização do petróleo a uma nova civilização verde. Rev. Estudos Avançados. v. 19, n. 55, p. 195-214. 2005.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996, Caxambu – MG. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2001. p. 01-19. Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/nazareth_96-1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.