



THALITA CAROLINE AZEVEDO GONÇALVES

**ARTICULAÇÕES E CONFLITOS EM TORNO
DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL: UM CASO
NO NORTE DE MINAS GERAIS**

LAVRAS – MG

2013

THALITA CAROLINE AZEVEDO GONÇALVES

**ARTICULAÇÕES E CONFLITOS EM TORNO DO SELO
COMBUSTÍVEL SOCIAL: UM CASO NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Flávia Luciana Naves Mafra

LAVRAS – MG

2013

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Gonçalves, Thalita Caroline Azevedo.
Articulações e conflitos em torno do Selo Combustível Social :
um caso no norte de Minas Gerais / Thalita Caroline Azevedo
Gonçalves. – Lavras : UFLA, 2013.
129 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.
Orientador: Flávia Luciana Naves Mafra.
Bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Agricultura familiar. 3. Biodiesel. I.
Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 352.942333046

THALITA CAROLINE AZEVEDO GONÇALVES

**ARTICULAÇÕES E CONFLITOS EM TORNO DO SELO
COMBUSTÍVEL SOCIAL: UM CASO NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 13 de março de 2013

Dr. Dany Flávio Tonelli UFLA

Dr. Marcio Carneiro dos Reis UVV

Dra. Flávia Luciana Naves Mafra
Orientadora

LAVRAS – MG

2013

*A memória do meu querido pai, Benedito Hélio Gonçalves,
exemplo de garra e determinação.*

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Lavras – UFLA, ao Departamento de Administração e Economia – DAE e ao Programa de Pós- Graduação em Administração da UFLA – PPGA/UFLA, pela estrutura oferecida e pela oportunidade de realização do mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa de estudos, que tornou possível a realização do mestrado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo financiamento do projeto intitulado: Política Pública e Responsabilidade Social Empresarial: análise de uma experiência de implementação do Selo Combustível Social em Minas Gerais.

A Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP/CNPq, pelo financiamento da pesquisa de campo.

Aos jovens agricultores e agricultores familiares que contribuíram muito para este trabalho.

À empresa produtora de biodiesel, à empresa de assistência técnica, à cooperativa de agricultores e à Secretária da Agricultura, pelas valiosas informações, que foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

À minha querida orientadora, Flávia Luciana Naves Mafra, pela sua orientação e amizade. Obrigada por não medir esforços para me ajudar durante a realização do mestrado.

Aos professores Marcio Carneiro dos Reis e Dany Flávio Tonelli, que tão generosamente contribuíram com este trabalho. Obrigada pelas valiosas contribuições na qualificação e por aceitarem o convite para compor a banca.

À professora Cléria Donizete da Silva Lourenço, pela generosidade em aceitar o convite para participar da banca como suplente.

Aos demais professores e colegas do PPGA/UFLA por dividirem comigo seus conhecimentos e experiências.

Aos professores Fraga e Pedrão, meus pais acadêmicos, pelo exemplo de conduta profissional e amizade. Obrigada pelo incentivo e apoio incondicional para a realização deste mestrado.

Ao G-ÓLEO, grupo que me ensinou muito sobre a importância do trabalho em equipe, obrigada pelo apoio.

Ao Laboratório de Estudos Transdisciplinares - LETRA, responsável pelas minhas inquietações teóricas, que foram essenciais para a realização deste trabalho.

Ao Fábio Henrique dos Anjos, a Alyne Ferreira Costa e a Vanessa, pela amizade e ajuda essencial neste trabalho.

A minha mãe linda, minha fortaleza, o meu porto seguro. Obrigada pelo apoio incondicional não só no mestrado, mas ao longo de minha vida. Você me ensinou a andar segurando as minhas mãos e, hoje, sinto a confiança dessas mesmas mãos, mesmo estando fisicamente distantes.

Ao Lucas, ou melhor, Java, meu namorado, amigo e companheiro. Obrigada por seu amor incondicional, por seu apoio e incentivo, principalmente nos momentos mais difíceis, o que, muitas vezes, conseguiu tornar essa caminhada mais leve.

Aos meus irmãos, Thiago e Thainah que, mesmo longe, fazem parte da minha caminhada e com todo amor torceram por mim.

Aos meus tios, tias, padrinho, madrinhas, primos e primas, por me mostrarem a importância da união familiar. Em especial, à Tia Rosália, minha segunda mãe, por todo carinho e atenção.

A minha afilhada de coração, Ana Luísa, pelo seu sorriso e sua alegria.

À família do Lucas, pelo carinho, incentivo e apoio.

Às amigas da República Bananinha, Rosália, Ana Clara, Carol, Clareana, Juliana, Rosi e Nara, ou melhor, minhas florzinhas, obrigada pela amizade, apoio e por torcerem por mim. Vocês vão estar sempre no meu coração! Aos agregados, obrigada por fazerem parte da nossa história. Sem vocês a república não seria a mesma.

Aos amigos e amigas, pelo apoio ao longo dessa jornada acadêmica.

Finalmente, e mais importante, agradeço ao Grande Arquiteto do Universo, que se faz presente e me abençoa todos os dias e me guiou na concretização deste trabalho.

“A utopia está no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

RESUMO

A produção de biocombustíveis ganhou espaço crescente na pauta da política nacional e, por isso, o governo brasileiro criou o Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) e o Selo Combustível Social (SCS), que visam promover a inclusão social de agricultores familiares ligados à produção de oleaginosas para o mercado do biodiesel. Neste contexto, o presente trabalho, no modelo de estudo de caso, foi realizado com o objetivo de caracterizar a implementação e as contradições do Selo Combustível Social por uma empresa certificada no norte de Minas Gerais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa empírica em Montes Claros, envolvendo atores que participaram da implementação inicial dessa política pública. Adotou-se a abordagem qualitativa. Realizaram-se três grupos de foco com jovens agricultores e agricultores familiares e entrevistas com funcionários da empresa certificada, com técnicos da empresa de assistência técnica, com um representante da cooperativa de agricultores e com um representante da secretaria de agricultura. No total, foram realizadas seis entrevistas, as quais foram gravadas e transcritas. Após a transcrição, foi feita a análise de conteúdo temática com o uso do *software* livre *Weft QDA (Qualitative Data Analysis)*. Os resultados obtidos evidenciaram que as orientações normativas da política pública do SCS já foram reformuladas algumas vezes, em virtude das diversas críticas e da pressão de variados setores. Ainda, a implementação do SCS no norte de Minas Gerais contou com o envolvimento de muitos atores, que acreditavam e apoiavam a política. No entanto, muitos conflitos e limitações surgiram no decorrer da implementação e foi esse processo que deixou claro quem influencia e quem são os influenciados dentro dessa política pública.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Biodiesel.

ABSTRACT

Biofuel production has gained increasing space on the agenda of national policy, therefore the Brazilian government created the National Program for Biodiesel Production-PNPB and the Social Fuel Seal-SCS, which aims to promote social inclusion of family farmers linked to the production of oilseeds for the biodiesel market. In this context, the present study, using the model of case study, aims to characterize the implementation and the contradictions of the Social Fuel Seal by a certified company in the North of Minas Gerais. In order To achieve this, an empirical research was conducted in Montes Claros, involving actors who participated in the initial implementation of this policy. It was adopted the qualitative approach. Three focus groups with young farmers and family farmers were studied and interviews with the certified company, with the technical assistance company, with the cooperative of farmers and with the department of agriculture were conducted, totaling 6 interviews. These interviews were recorded and transcribed. After the transcription, the thematic content analysis was performed, using the free software Weft QDA (Qualitative Data Analysis). The results showed that the normative orientations of the Social Fuel Seal public policy have already been reformulated a few times, due to several criticisms and pressure from various sectors. Furthermore, the implementation of the Social Fuel Seal in the north of Minas Gerais featured the involvement of many actors who believed and supported the policy. However, a lot of limitations and conflicts arose during the implementation and it was this process that made it clear who influences and who is influenced by this public policy.

Keywords: Public policies. Family Agriculture. Biodiesel.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Cadeia produtiva do Biodiesel.....	30
Figura 2 Pilares do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	34
Figura 3 Agentes envolvidos no Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel.....	38
Figura 4 Ligações do Selo Combustível Social	48
Figura 5 Empresas certificadas com o Selo Combustível Social, por região.....	66
Figura 6 Modelo de cadeia produtiva de biodiesel no Norte de Minas.	93
Figura 7 Cadeia produtiva da empresa produtora de biodiesel, na prática.	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Brasil: produtores de biodiesel por unidade federativa, autorização para produzir e autorização para comercializar, posse do SCS e capacidade estimada de produção/dia.....	32
Quadro 2	Políticas, ministérios, ações e mecanismos do PNPB, que pretendem estimular a produção e uso do biodiesel.....	35
Quadro 3	Entrevistados, técnica de pesquisa, período e duração das entrevistas.....	43
Quadro 4	Métodos e procedimentos	44
Quadro 5	Categorias de análise	47
Quadro 6	Legislação do Selo Combustível Social e normas relacionadas	50
Quadro 7	Coeficientes e valores de PIS/PASEP e Confins para o Biodiesel, de acordo com os respectivos decretos.	54
Quadro 8	Relação das indústrias com o Selo Combustível Social	64
Quadro 9	Quantidade produzida de mamona na região norte de Minas Gerais	97

SUMÁRIO

1	Introdução	15
1.1	Contextualização do tema de pesquisa.....	15
1.2	Problema de Pesquisa.....	17
1.3	Objetivos.....	17
1.3.1	Objetivo geral.....	17
1.3.2	Objetivos específicos.....	17
1.4	Importância e justificativa do estudo.....	18
1.5	Estrutura do Trabalho	20
2	Fundamentos teóricos.....	21
2.1	Políticas públicas.....	21
2.1.2	Conceituando políticas públicas	21
2.1.2	Política pública e a agricultura familiar	26
2.2	Biodiesel, PNPB e o Selo Combustível Social	28
3	Metodologia	40
3.1	Características da pesquisa.....	40
3.2	Técnicas de pesquisa.....	41
3.3	Tratamento e análise de dados	45
4	Discussão dos resultados	48
4.1	Rediscutindo o Selo Combustível Social	48
4.2	Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais	67
4.2.1	Atores e papéis	67
4.2.2	Articulações e conflitos em torno do Selo Combustível Social.....	83
5	Considerações finais	109
	REFERÊNCIAS.....	113
	ANEXOS.....	124

1 Introdução

1.1 Contextualização do tema de pesquisa

A produção de biocombustíveis ganhou espaço crescente não apenas na pauta da política nacional, mas também no cenário econômico internacional. Nesse contexto, o Brasil deu um salto quando criou a norma que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, instituindo o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) cuja intenção explícita é integrar agricultores familiares à oferta de biocombustíveis e, com isso, contribuir para o fortalecimento de sua capacidade de geração de renda. Além de promover a inclusão social, por meio da geração de emprego e renda, o PNPB visa à atenuação das disparidades regionais, a partir da produção de oleaginosas adequadas a cada região do país.

Com o PNPB, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) criou o Selo Combustível Social (SCS) que, de acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 19 de fevereiro de 2009, é

Componente de identificação concedido pelo MDA a cada unidade industrial do produtor de biodiesel que cumpre os critérios descritos na Instrução Normativa e que confere ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Pronaf, conforme estabelecido no Decreto nº 5.297, de 06 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2009).

O SCS visa estimular a inclusão social e o desenvolvimento regional por meio de geração de emprego e renda para os agricultores familiares, por meio de um conjunto de medidas específicas que as empresas produtoras de biodiesel são obrigadas a cumprir para possuí-lo. Em contrapartida, as empresas produtoras de biodiesel têm direito a benefícios tributários, como a redução da sua

contribuição para o PIS/PASEP e COFINS. Além disso, tais empresas estão aptas a participar dos leilões de compra de biodiesel para o mercado interno brasileiro e usufruir de melhores condições de financiamento junto às instituições financeiras (BRASIL, 2009). Somado a isso, as empresas brasileiras produtoras de biodiesel entram no mercado externo com uma marca social que poderá lhes proporcionar maiores oportunidades de acesso e menores riscos de contestação (ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007).

O PNPB foi elaborado de forma a incentivar o setor privado a alinhar requisitos de produtividade a alguns requisitos sociais, o que pode ser, de acordo com Schaffel e Rovere (2010), um início da ecossocioeficiência, isto é,

Criação de valor compartilhado para as empresas e sociedade, reduzindo progressivamente os riscos e impactos negativos e aumentando progressivamente as oportunidades e impactos positivos sobre o meio ambiente e suas partes interessadas, em busca do desenvolvimento sustentável (SCHAFFEL; ROVERE 2010, p. 102).

No caso das empresas produtoras de biodiesel, a importância da estabilização das fontes de abastecimento de matéria-prima e o menor custo de produção da agricultura familiar são os principais motivos que levam a tão forte adesão empresarial a um programa que tem um objetivo ao mesmo tempo econômico e social (ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007).

De fato, muitas expectativas foram investidas no Selo Combustível Social e sobre as empresas que o possuem. Por isso foi realizado um estudo de caso em uma grande empresa produtora de biodiesel, que está localizada na região norte de Minas Gerais e possui o SCS. Adotou-se a abordagem qualitativa, utilizando-se as técnicas de grupo de foco e entrevistas, focalizando a dinâmica das relações sociais, políticas, econômicas desencadeadas entre os atores que estão envolvidos neste processo, que são os agricultores familiares, a empresa produtora de biodiesel, a empresa de assistência técnica, a cooperativa

de agricultores, as demais cooperativas do norte de Minas Gerais, a secretária municipal de agricultura, os sindicatos, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)¹ e o Ministério de Minas e Energia (MME)².

1.2 Problema de Pesquisa

Quais são as articulações e os conflitos identificados na implementação e na manutenção do Selo Combustível Social por uma empresa produtora de biodiesel no norte de Minas Gerais?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Caracterizar a implementação e as contradições do Selo Combustível Social, em uma empresa certificada, no norte de Minas Gerais.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar as orientações normativas do Selo Combustível Social.
- b) Identificar os diferentes atores e seus papéis na obtenção e na manutenção do Selo Combustível Social, em uma empresa certificada no norte de Minas Gerais.

¹MDA – responsável pela concessão do Selo Combustível Social e por fiscalizar as empresas certificadas (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013).

²MME – coordena o Grupo de Gestão do Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013).

c) Identificar as principais limitações e pontos de conflito na operacionalização da política pública do Selo Combustível Social no caso estudado.

1.4 Importância e justificativa do estudo

Os estudos teóricos sobre o PNPB e o Selo Combustível Social surgiram logo após a criação dos mesmos. Desde então, muitas discussões, de diferentes lentes teóricas, sobre o processo de formulação, implantação e análise dessas políticas públicas foram realizadas. Como exemplos, citam-se Flexor et al. (2011), que realizaram um trabalho de análise de políticas públicas, apresentando elementos que auxiliam no entendimento dos motivos pela ocorrência de divergência entre as aspirações iniciais do PNPB, as consequências das decisões tomadas e os resultados alcançados; Schaffel e Rovere (2010), que propuseram uma metodologia prática para apoiar as empresas a incorporarem uma dimensão social ao conceito de ecoeficiência que foi aplicada ao caso da produção de biodiesel por empresas que possuem o Selo Combustível Social; Miki (2009), que verificou se havia complementaridade dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais inerentes ao PNPB e Santos (2012), que identificou o impacto do Selo Combustível Social na gestão das empresas. Já outros autores buscaram estudar a relação do PNPB com os agricultores familiares (SINISCALCHI, 2010; RAMOS, 2011; PEDROTI, 2011) e Borsoi (2012) procurou analisar a viabilidade econômica da produção de biodiesel de forma associativa, por agricultores familiares.

Na maioria desses trabalhos foram realizados estudos de caso ou estudos sobre o cenário normativo ou com dados setoriais sobre o tema. Por isso, a realização deste trabalho se justifica, pela necessidade de caracterizar o Selo Combustível Social empiricamente, abordando, principalmente, a visão dos atores que estão envolvidos nesse processo.

O presente estudo possibilita contribuir nesse sentido, já que analisa um caso ainda não discutido, estabelece um vínculo entre a elaboração e a implementação de política pública e viabiliza manifestação das experiências dos atores que vivem a situação, ou seja, constroem efetivamente o processo social em estudo.

O SCS estabelece, normativamente, um vínculo entre a produção de energia e o fortalecimento de uma parte interessada frágil dentro dessa cadeia produtiva, a agricultura familiar (SCHAFFEL; ROVERE, 2010), que precisa ser investigada na prática.

De acordo com Hogwood e Gunn (1981), existem sete perspectivas para analisar uma política, que são: 1) estudos de conteúdos políticos; 2) estudos do processo das políticas; 3) estudos de produtos de uma política; 4) estudos de avaliação; 5) informação para a elaboração de políticas; 6) análise de processo e 7) análise de políticas. Esse estudo perpassa, principalmente, pela análise do processo e pela análise da política.

No presente trabalho consideram-se as dificuldades e as potencialidades de se analisar processos em curso, especialmente em políticas públicas.

Quaisquer conclusões acerca do desenvolvimento de uma atividade econômica com apenas cinco anos de implantação têm de ser restritas a questões conjunturais, o que se aplica ao biodiesel no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 51).

O SCS está sendo implementado, mas esse estudo se fez necessário, pois pode contribuir para que essa política pública seja avaliada e remodelada.

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes (SARAVIA, 2006). Neste estudo, optou-se por analisar a visão dos atores envolvidos no processo, por meio do modelo interpretativo. De acordo com Flexor et al. (2011, p. 10),

“uma política pública é um processo coletivo que institucionaliza relações de interdependência entre diversos atores com o objetivo de mudar o ‘estado do mundo’”. Na estrutura analítica do modelo interpretativo, as principais variáveis para analisar a evolução da política e seus resultados são os atores e os padrões de interação que caracterizam a situação de interdependência da formação da política. Supõe-se que os efeitos distributivos da política pública devem ser analisados como consequências da ação (ou inação) dos atores e das regras formais e informais que estruturam suas interações. Ainda, o modelo interpretativo sustenta que a inadequação dos resultados aos objetivos esperados é fonte de importantes mecanismos de *feedback* sobre as preferências e as crenças dos atores (FLEXOR et al., 2011).

Outro quesito relevante é a escolha do estudo de caso de uma empresa produtora de biodiesel que tem o Selo Combustível Social desde 2009 é uma das líderes no mercado de biodiesel nacional. Ela está localizada em Montes Claros, MG, região com grande concentração de agricultores familiares. Trata-se de um caso muito significativo para o cenário nacional, no qual a empresa utiliza fortemente a produção de biodiesel na divulgação de sua marca.

1.5 Estrutura do Trabalho

Nesse capítulo introdutório, apresentaram-se a contextualização do tema, o problema de pesquisa, os objetivos, as justificativas e a importância deste trabalho. No capítulo 2 apresentam-se os fundamentos teóricos, descrevendo as políticas públicas, o biodiesel, o Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel e o Selo Combustível Social. No capítulo 3 indicam-se os métodos e os procedimentos utilizados, descrevendo a perspectiva metodológica, o método de pesquisa e os procedimentos utilizados para coleta e análise dos

dados. Os resultados estão apresentados e discutidos no capítulo 4. Por fim, no capítulo 5, apresentam-se as considerações finais deste trabalho.

2 Fundamentos teóricos

Este capítulo está dividido em duas partes, que abordam os conceitos teóricos norteadores do trabalho.

2.1 Políticas públicas

2.1.2 Conceituando políticas públicas

As atividades estatais se desenvolvem em um ambiente muito dinâmico. As interações entre indivíduos, Estado, empresas e outras organizações têm se intensificado com a globalização e, com isso, o processo de política pública aparece como uma forma de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças no ambiente (SARAVIA, 2006). De acordo com o mesmo autor, a política pública é

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Souza (2006) afirma que a política pública pode ser resumida como o campo do conhecimento que busca colocar o Estado em ação e analisar essa ação e, quando for preciso, propor alterações no rumo dessas ações. As políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e

procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002). Esses atores podem ser chamados de “atores políticos”, o que abrange tanto os atores públicos quanto os atores privados. Importante ressaltar que as relações entre esses atores envolve relações de poder, coalizões de interesse, formação de grupos de pressão, cooptação e subordinação (DAGNINO, 2002). Por isso essas relações devem ser cuidadosamente conduzidas, pois estes mesmos atores têm seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política pública em questão (RUA, 1998).

Rauli (2007) apresenta outra vertente da política pública como um compromisso público que visa dar conta de determinadas ações, em diversas áreas e que garantam os direitos sociais. Ele ainda resalta que as políticas públicas são ações governamentais executadas com dinheiro público e voltadas a fornecer serviços básicos para a maioria da população que não pode pagar por esses serviços. As políticas públicas, como resultantes da atividade política, envolvem decisões e precisam de diversas ações selecionadas estrategicamente para programar as decisões tomadas (RUA, 1998). Essa atividade política envolve uma estrutura de poder com várias possibilidades e formas de interação entre os atores, que podem ser marcadas por dificuldades em relação à definição dos problemas e competências, por causa das diferentes construções sociais da realidade (FERREIRA, 2011). Por isso, a política pública pode ser vista como campo de relações de poder, uma vez que as ações e intenções dos atores e das instituições sociais têm a sua vivência real em espaços/tempos demarcados (BARBOSA, 2010).

Souza (2006) resalta que

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante

do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Já Almeida (2010) apresenta uma visão mais específica, voltada para o pensamento político, em que as políticas públicas têm como engrenagem central a ideia de que determinados resultados desejados pela política somente têm chance de ocorrer quando contam com a força coercitiva do Estado. São chamadas “públicas” por terem origem e amparo no Poder Público e não são, de forma alguma, privadas, não se sujeitam às características do mercado. A sua dimensão “pública” é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1998). Teixeira (2002) ainda afirma que, para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

As políticas públicas passam por diversos estágios que têm atores, coalizões, processos e ênfases diferentes. Por apresentarem um processo dinâmico, são consideradas algumas etapas que permeiam o processo das políticas públicas. Destaca-se o modelo de processo que designa que a política pública está fundamentada em três fases político-administrativas: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; TEIXEIRA, 2002). Saraiva (2006) defende que essa três fases deverão ser subdivididas em sete etapas, que são: inclusão na agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, e ainda ressalta que a avaliação é a área da política pública que mais se desenvolveu nos últimos tempos.

De acordo com Teixeira (2002), é importante considerar os tipos de políticas, para definir o tipo de atuação que se pode ter frente à sua formulação e

implementação. O autor apresenta alguns dos critérios que podem ser utilizados, que são: quanto à natureza ou grau da intervenção: estrutural e conjuntural ou emergencial; quanto à abrangência dos possíveis benefícios: universais, segmentais e fragmentadas e quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais: distributivas, redistributivas e regulatória. O autor ainda ressalta que é necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégias em determinadas conjunturas.

O processo de implementação, geralmente, tem uma atenção restrita na teoria de políticas públicas. Ela aparece como uma esfera meramente administrativa e deixa de considerar importantes consequências de suas dinâmicas (LOTTA; PAVEZ, 2010). Só que a não preocupação com os requisitos da implementação aumenta a chance de fracasso das políticas públicas. Por isso, Carvalho, Barbosa e Soares (2010) afirmam que é necessária a preocupação com a implementação, pois é na fase de execução que é possível que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso.

A implementação consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política pública (SILVA, 2009). Essa fase pode ser entendida como um processo por meio do qual os objetivos podem ser alterados e os recursos mobilizados para atender e realizar objetivos. Pode até ser vista como um processo de alteração da política que se quer implementar. Se a implementação não for planejada, ela pode levar ao fracasso de uma política. Contudo, a implementação deve ser prevista e antecipada e deve estar vinculada ao processo de planejamento da política pública (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

De acordo com Lotta e Pavez (2010), mesmo vinculadas ao processo de planejamento da política pública, muitos analistas se deparam com grandes

diferenças quando comparam o modo como as políticas públicas foram formuladas com a maneira como foram colocadas em prática e implementadas.

Isso é ainda mais comum quando os analistas observam políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e/ou padrões gerais de funcionamento, implementadas no nível local (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 113).

A grande justificativa para essas diferenças é que o processo da política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que a transforma, adapta, interpreta e cria novas regras que vão transformando as políticas que já estavam definidas. Essas transformações são consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação, possibilitando, assim, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Atualmente, fala-se em mudanças nas políticas públicas. Souza (2006) afirma que, nos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, em especial os da América Latina, ainda não se formaram coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Porém, este cenário está evoluindo, em relação à inclusão social, principalmente quando se trata da agricultura familiar, uma classe historicamente marginalizada. Nos últimos anos, foram formuladas algumas políticas públicas específicas para esta classe.

2.1.2 Política pública e a agricultura familiar

A agricultura familiar ganhou um maior espaço no cenário político e social brasileiro a partir da década de 1990, a partir da luta dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais que reivindicam crédito rural e política de preços agrícolas (SCHNEIDER, 2003; MAGALHÃES, 2010). Magalhães (2010) ainda ressalta que as discussões sobre esta categoria surgiram também pela necessidade de delimitar o papel social e econômico da agricultura familiar no âmbito da modernização da produção agropecuária no país.

É de se esperar que o Estado procure formas de proteger a agricultura familiar, em razão dos benefícios sociais e culturais trazidos pela permanência do homem no campo (MAGALHÃES, 2010). Por meio das políticas públicas voltadas para o setor agrícola, o Estado quer diminuir os “abismos sociais” ocasionados pela distribuição indireta de renda. Por isso, essas políticas têm sido largamente utilizadas como mecanismo de fomento ao desenvolvimento local e regional por meio de ações dirigidas a setores específicos da economia e, inclusive, a classes sociais próprias. Este é o caso da agricultura familiar, que é um setor econômico com enorme potencial de geração de emprego e renda para milhões de brasileiros (GARNICA; SANTOS, 2006).

Além da expansão do conceito da agricultura familiar, a elaboração de políticas para essa categoria também evoluiu. Ferreira (2011) afirma que

A elaboração das políticas relacionadas ao meio rural deixou de ser tarefa exclusivamente das instituições governamentais, incorporando a participação dos diversos atores sociais do campo, bem como as suas aspirações históricas, sociais, políticas e econômicas (FERREIRA, 2011, p. 140).

Existem políticas públicas consolidadas para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf.

Este programa é uma política pública desenhada especialmente para os agricultores familiares, diferenciada em favor deles, uma vez que a sociedade e o Estado reconhecem, socioeconomicamente, a importância da agricultura familiar (GRISA; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2010; DENARDI, 2001). O objetivo do Pronaf é financiar projetos, individuais ou coletivos, que gerem renda para os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013). Outra política pública destinada à agricultura familiar que vem ganhando crescente notoriedade desde sua criação é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (GRISA; WESZ JUNIOR, 2010), que tem dois objetivos: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013). O campo da assistência técnica e da extensão rural também foi objeto de maior reconhecimento político institucional, com a instituição do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), estabelecendo diretrizes e metas para os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER) no país (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013).

Mesmo com essas políticas consolidadas, ainda são vários os desafios no sentido de contemplar as especificidades e a diversidade de formas da agricultura familiar brasileira.

Neste cenário, o governo brasileiro criou o Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (PNPB), cujo objetivo é a intermediação entre governo e agricultores familiares que têm o interesse em cultivar oleaginosas como recurso para a produção do biodiesel. O programa visa aumentar a produção das oleaginosas, fortalecendo as potencialidades regionais para a produção de matéria-prima. Além disso, tem interesse em garantir a competitividade nos preços e a qualidade dos suprimentos, sendo uma de suas maiores bandeiras a

implementação de um programa sustentável que promova a inclusão social. De acordo com essa política, o Ministério de Desenvolvimento Agrário criou uma certificação denominada Selo Combustível Social, que é o componente de identificação de empresas que têm o caráter de promotoras da inclusão social e de desenvolvimento regional, por meio de geração de emprego e renda para os agricultores familiares, estabelecendo um conjunto de medidas específicas que as empresas produtoras de biodiesel são obrigadas a cumprir (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013).

O Brasil tem políticas públicas destinadas à agricultura familiar, algumas inovadoras, como é o caso do PNPB, mas ainda está bem atrasado nesse sentido. Por isso, existe a necessidade de continuar a pensar políticas para esta categoria, de modo que se reconheçam as suas particularidades e potencialidades sociais, econômicas, políticas e ambientais (FERREIRA, 2011).

2.2 Biodiesel, PNPB e o Selo Combustível Social

Os biocombustíveis, como fontes energéticas, são pesquisados desde o início do século passado, na Europa. Os estudos no Brasil iniciaram-se na década de 1920, por meio do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), que estuda combustíveis alternativos e renováveis (LINDEMANN et al., 2009). Mas, foi a partir dos anos 2000, levando em consideração aspectos associados à problemática energética, ambiental e social, que as pesquisas sobre energia e combustíveis renováveis se intensificaram (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Desenvolver a capacidade de gerar energia limpa, necessária para o consumo e de forma sustentável é o desafio atual da sociedade (GABAS; MENEZES; TELIS-ROMERO, 2012). O esgotamento das reservas de petróleo, os relatórios de comitês internacionais sobre o aquecimento global, os impactos

da mudança do clima e as catástrofes ambientais sucessivas criaram um clima propício para a discussão das matrizes energéticas viáveis e sustentáveis para o planeta (MORENO, 2008).

O Brasil encontrou uma oportunidade na produção e no uso de biocombustíveis, destacando-se o etanol e o biodiesel (GABAS; MENEZES; TELIS-ROMERO, 2012). Parte significativa da experiência brasileira está ancorada na produção de etanol, cuja produção envolve uma acirrada discussão, principalmente sobre os prejuízos ambientais e sociais derivados da atividade. As críticas ou os limites da produção de etanol estimularam pesquisas sobre o biodiesel. Com trajetória mais modesta que a do etanol no Brasil, a produção de biodiesel não é uma novidade, havendo pesquisas relativas a essa temática desde a década de 1970.

A Lei nº 11.097, de 13/01/2005, define biodiesel como

[...] biocombustível derivado de biomassa renovável para uso de motores em combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil. (BRASIL, 2005).

O biodiesel é um combustível renovável, biodegradável e “ambientalmente correto”, sucedâneo do óleo diesel mineral. Ele pode ser produzido a partir de diferentes espécies de oleaginosas, como a soja, a mamona, o dendê, a canola, o girassol, o amendoim e o algodão, ou de matérias-primas de origem animal, como o sebo bovino e a gordura suína, e também de óleos e gorduras residuais (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013).

Esse biocombustível substitui total ou parcialmente o diesel de petróleo em motores de caminhões, tratores, camionetas, automóveis e também motores de máquinas que geram energia (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013). Por isso, diversas cidades do mundo já utilizam o B100, que é o biodiesel

puro. No Brasil, esse cenário é mais modesto. Os testes com o B100 se iniciaram com projetos como o ônibus B100, da Universidade de São Paulo e com experiências no transporte coletivo de Curitiba e do Rio de Janeiro (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). Atualmente, o óleo diesel vendido no Brasil recebe a adição de 5% de biodiesel, sendo esta mistura denominada B5, percentual mínimo de mistura do biodiesel ao diesel comercializado ao consumidor, estabelecido pela Lei nº 11.097/2005.

A cadeia produtiva do é composta por matérias-primas e insumos, reação (transformação), processo de produção e purificação, controle de qualidade, transporte, armazenamento e estocagem, coprodutos (efluentes e subprodutos), uso e emissões (QUINTELLA et al., 2009). Além disso, aspectos econômicos, sociais, tecnológicos, normativos e ambientais também compõem esta cadeia, como demonstrado na Figura 1.

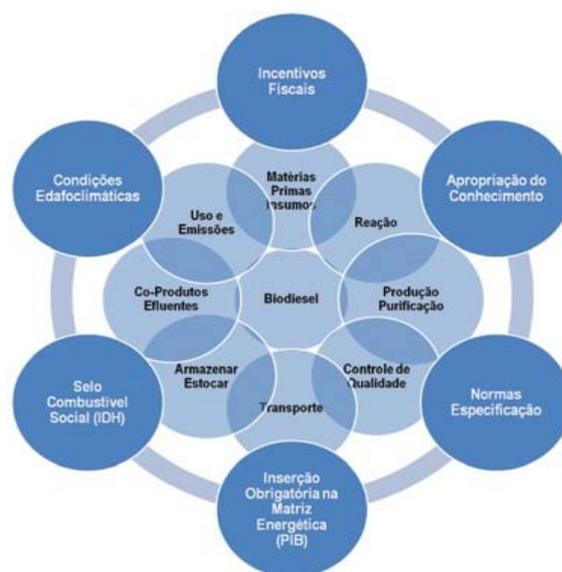


Figura 1 Cadeia produtiva do Biodiesel
Fonte: QUINTELLA et al., 2009, p. 793.

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2012), o Brasil apresenta reais condições para se tornar um dos maiores produtores de biodiesel do mundo, por dispor de solo e clima adequados ao cultivo de oleaginosas. Além disso, tem mais de 90 milhões de hectares de terra para expansão agrícola.

O país tem tradição na produção de biocombustíveis, além de conhecimento tecnológico e mercado interno receptivo para o consumo (PEDROTI, 2011), tendo introduzido, em prazo recorde, o biodiesel em sua matriz energética, com qualidade e garantia de abastecimento (GABAS; MENEZES; TELIS-ROMERO, 2012). Em 2010, a capacidade de produção de biodiesel já era superior ao nível atual da demanda (FLEXOR et al., 2011).

Assim, além de assegurar o suprimento interno, o biodiesel produzido no Brasil tem grande potencial de exportação. E o biodiesel, em contrapartida, de acordo com Rodrigues (2006), pode contribuir favoravelmente para o equacionamento das seguintes questões fundamentais para o país: geração de emprego e renda, redução das emissões de poluentes e custos na área de saúde, atenuação de disparidades regionais e redução da dependência de importações de petróleo. Por isso, é uma importante estratégia de política pública, sendo considerado uma alternativa essencial para atender à crescente demanda energética da sociedade moderna de forma sustentável. Por conseguinte, conforme Ramos (2011), além do eventual esgotamento das reservas de petróleo e os seus reflexos na economia, também tem sido necessário considerar os aspectos ambientais como fonte de estratégias empresariais.

De acordo com os dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2013), no Brasil existem, hoje, 65 empresas produtoras de biodiesel com autorização para operar, das quais 61 estão autorizadas a comercializar o produto e 40 têm o Selo Combustível Social (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013). O país tem capacidade estimada de produção de biodiesel de 6,5 milhões de m³ ao ano.

A capacidade da unidade produtora de biodiesel que foi objeto deste estudo é estimada em 422,73 m³/dia (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2013), o que corresponde ao total de 90,5% do biodiesel produzido em Minas Gerais.

Os dados do Quadro 1 apresentam um panorama da produção de biodiesel no Brasil.

Quadro 1 Brasil: produtores de biodiesel por unidade federativa, autorização para produzir e autorização para comercializar, posse do SCS e capacidade estimada de produção/dia.

Unidade Federativa	Número de produtores de Biodiesel			Capacidade Estimada (m ³ /dia)
	Autorizados a Produzir	Autorizados a Comercializar	Possuem o SCS	
Bahia	4	4	2	1.396,42
Ceará	1	1	1	301,71
Goiás	7	6	6	3.525,70
Maranhão	1	1	-	360,00
Mato Grosso	21	20	11	4.919,25
Mato Grosso do Sul	3	3	3	1.030,00
Minas Gerais	4	4	1	467,13
Pará	1	1	-	80,00
Paraná	3	2	2	479,00
Rio Grande do Sul	7	7	7	4.937,33
Rio de Janeiro	1	1	1	166,70
Santa Catarina	1	0		510,00
Rondônia	2	2	-	99,00
São Paulo	7	7	4	1.854,52
Tocantins	2	2	2	441,00
Total	65	61	40	20.567,76

Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (2013); MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2013).

A cadeia brasileira de fornecimento de biodiesel é composta por três processos básicos integrados que são: (1) fornecimento, (2) produção e (3) distribuição. Embora esses processos sejam comuns a qualquer cadeia de fornecimento, a cadeia produtiva do biodiesel no Brasil apresenta particularidades. É, em grande parte, impulsionada por iniciativas governamentais, como o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) e o Selo Combustível Social (SCS) e controles destinados a atingir os objetivos sociais, tais como a inserção da agricultura de base familiar na cadeia de abastecimento e a criação de emprego em regiões pobres do país. Várias instituições governamentais reguladoras, como a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério de Minas e Energia (MME), fiscalizam a maneira como os agentes econômicos conduzem os negócios nessa cadeia (PADULA et al., 2012).

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel tem sua origem nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), em 2003, nas quais se analisou a viabilidade da produção e do uso do biodiesel no Brasil, por meio de um processo participativo (RODRIGUES, 2006). Com isso, o PNPB estabeleceu o quadro regulamentar por meio do qual o biodiesel está sendo incorporado à matriz energética brasileira e que está atualmente dirigindo a estruturação do setor. Seus principais objetivos são (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013):

- implementar um programa sustentável, promovendo inclusão social (fortalecer a agricultura familiar na produção de biodiesel);
- garantir preços competitivos, qualidade e suprimento;
- produzir biodiesel a partir de matérias-primas diferentes e em diferentes regiões do país.

De acordo com Abramovay e Magalhães (2007), o PNPB tem como objetivo integrar agricultores familiares à oferta de biocombustíveis, contribuindo para o fortalecimento de sua capacidade de geração de renda, utilizando, para isso, modalidades produtivas que evitem a monocultura e permitam o uso de áreas até então pouco atrativas.

Na Figura 2 estão apresentados os pilares ambiental, social e mercadológico que sustentam o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e são responsáveis por suas diretrizes.

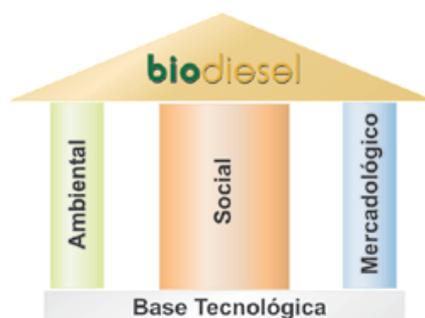


Figura 2 Pilares do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
Fonte: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013.

O PNPB apresenta a questão social como seu pilar central, por isso busca na agricultura familiar a inclusão social, calcado na sua capacidade de multifuncionalidade em produzir alimentos e matérias-primas para a produção de biodiesel, gerando ocupação no setor rural e práticas produtivas mais equilibradas, além de diversificação de culturas. O PNPB também rapidamente gerou um conjunto de políticas destinadas a fomentar o biodiesel que foram desenvolvidas e implementadas por diversos ministérios (como os da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; da Ciência e Tecnologia; do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Rural) para apoiar as linhas estratégicas definidas para este programa. No Quadro 2 apresentam-se essas políticas (PADULA et al., 2012).

Quadro 2 Políticas, ministérios, ações e mecanismos do PNPB, que pretendem estimular a produção e uso do biodiesel.

Política	Ministério responsável	Objetivo/ação	Beneficiário	Mecanismos	Tipo de política: incentivos fiscais; regulamentar; P&D; inclusão social.
PNPB	Casa Civil coordena o PNPB - MME - coordena o grupo de gestão PNPB	1. Implementar programa sustentável, promovendo coesão social e inclusão. (para fortalecer a agricultura familiar baseada em produção de biodiesel). 2. Garantir preços competitivos, qualidade e suprimento. 3. Produzir biodiesel a partir de sementes de diferentes fontes de óleo e matérias-primas em diferentes regiões	Todas as agências envolvidas na produção e comercialização de biodiesel	Crédito agrícola, os benefícios fiscais, a regulamentação do comércio de biodiesel, linhas de crédito.	Regulamentar, incentivos fiscais, inclusão social, P & D
Selo Combustível Social	MDA	Concedido aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social por meio da geração de emprego e renda para os agricultores familiares, bem como assegurar que eles recebam assistência técnica e treinamento, além de um bônus com base no valor do produto negociado.	Produtores de biodiesel, agricultores familiares, cooperativas.	Coefficientes de redução de impostos federais e melhor financiamento para as plantas de processamento de biodiesel, acesso à assistência técnica, treinamento e aumento nos preços por saca para os agricultores familiares.	Incentivos fiscais, P & D, incentivo de crédito, inclusão social
Programa de Fortalecimento Agricultura Familiar (Pronaf nacional)	MDA	Financia projetos individuais e de grupo que geram renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, por meio de linhas de crédito específicas.	Agricultores familiares	Linhas de fundos direcionados por meio de instituições financeiras.	Incentivo de crédito
Plano de zoneamento de matérias-primas	MDA e MAPA	O zoneamento agrícola baseado na existência de aptidão edafoclimática e tecnológico-base das culturas nos diferentes estados.	Agricultores familiares	Zoneamento agrícola	P & D

“Quadro 2, continua”

Política	Ministério responsável	Objetivo/ação	Beneficiário	Mecanismos	Tipo de política: incentivos fiscais; regulamentar; P&D; inclusão social.
Câmara SETORIAL DE MATÉRIA-PRIMA E BIODIESEL Cadeia produtiva	MAPA	Atua como um fórum consultivo para identificar oportunidades para o desenvolvimento da cadeia produtiva da soja e outras oleaginosas, vinculando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à produção de biodiesel.	Agricultores	Promove pesquisa	P & D
Óleo de palma Sustentável Programa de produção	MAPA	Adequação de linhas de crédito, busca pelo domínio tecnológico por meio do investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, e para melhorar o diálogo com o setor produtivo através das câmaras setoriais.	Agricultores	Linhas de proposição de financiamento, investimento em pesquisa e desenvolvimento.	P & D
Biodiesel tecnológico Programa de desenvolvimento	MCT	Apoia a investigação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação aplicados ao uso e produção de biodiesel por meio da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel (RBTB), em seis linhas básicas: (1) veículos e motores, testes (2) tecnologia para usinas de processamento, (3) agricultura, resíduos (4) e subprodutos (5), tecnologia de infraestrutura e serviços (6) de estabilidade e de armazenamento.	Os pesquisadores, pesquisas e instituições de ensino.	Chamadas públicas para licitações, contratos, a descentralização do orçamento para o ensino federal e institutos de pesquisa.	P & D

Fonte: (PADULA et al., 2012).

Como se observa no Quadro 2, essas políticas incluem incentivos fiscais, regulamentos, prestação de assistência técnica (BECKER et al, 2011), bem como políticas de inclusão social e incentivos de crédito. Padula et al. (2012) observa que

O PNPB foi concebido, estruturado e gerido de modo a permitir a coordenação e integração entre as políticas destinadas a diferentes atores envolvidos na cadeia produtiva do biodiesel. Quanto aos princípios básicos norteadores do PNPB de promover a inclusão social, desenvolvimento regional e a diversificação de matérias-primas, o Programa tem recursos para pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD & I) em toda a cadeia produtiva, desde a fase agrícola para os processos industriais de produção e consumo (de qualidade), incluindo coprodutos e de armazenamento (PADULA et al., 2012, p. 395).

O “novo” modelo de mercado de biodiesel é formado a partir de um conjunto de forças cuja ligação é “inérita” (ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007), conforme apresentado na Figura 3. Por isso, o diálogo entre esses atores é o ponto central para o desempenho do programa, que pode ser identificado como política pública.

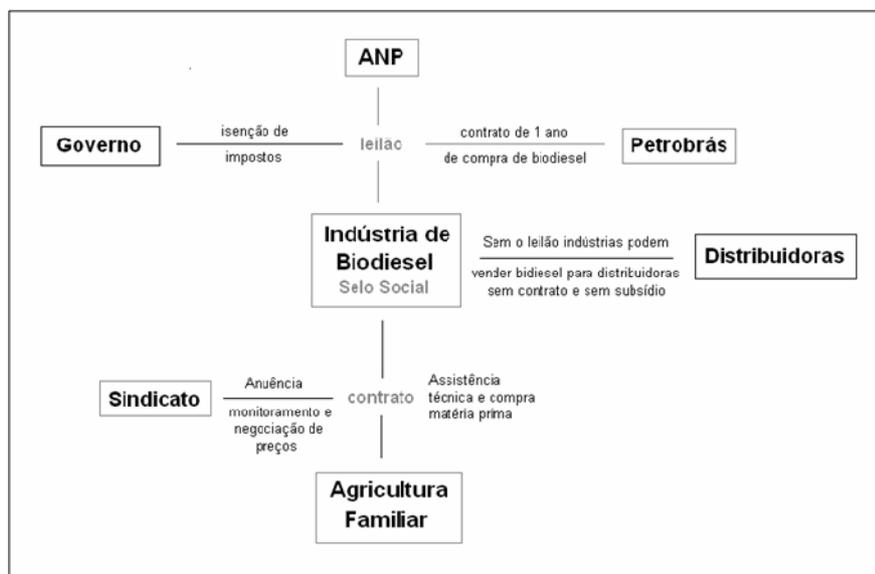


Figura 3 Agentes envolvidos no Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel
Fonte: ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007, p. 12.

Com o objetivo de promover a inclusão social de agricultores familiares na cadeia produtiva de biodiesel, o PNPB criou o Selo Combustível Social (SCS), que especifica, por meio das Instruções Normativas do Ministério de Desenvolvimento Agrário, os percentuais mínimos de matéria-prima que os produtores de biodiesel industriais devem obter de agricultores familiares, a fim de serem certificados (GARCEZ; VIANNA, 2009).

Para fins de concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, as empresas produtoras de biodiesel devem comprar matéria-prima da agricultura familiar. A legislação estabelece que sejam adotadas técnicas participativas e vivenciais nas ações de capacitação, capazes de estimular a organização associativa e cooperativa. A Instrução Normativa (IN) nº01/2009 prescreve também que as equipes de assistência auxiliem os agricultores a acessarem políticas públicas com mais facilidade. E, ainda, a legislação recomenda novos fatores na implementação da assistência e da capacitação

técnica, como segurança e soberania alimentar, produção diversificada e consorciada, respeito à cultura e aos conhecimentos dos agricultores familiares, manejo adequado da água e do solo e rotação de culturas, dentre outros. Segundo a mesma IN, a adoção desses fatores facilitaria a integração de práticas convencionais e agroecológicas, como adubação química e orgânica e o uso de agentes biológicos e naturais. Esses princípios devem respeitar as especificidades locais (GARCEZ; VIANNA, 2009).

Por isso, o MDA vem adotando medidas para promover a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, atingindo o objetivo do Selo Combustível Social, destacando o Pronaf Biodiesel, que disponibilizou uma linha de crédito específica para essa finalidade, cujos agricultores beneficiados podem requisitar crédito adicional para o custeio da produção de oleaginosas e a aquisição de máquinas, dentre outros (SCHAFFEL; ROVERE, 2010).

Em contrapartida, as empresas produtoras de biodiesel que têm o Selo Combustível Social possuem condições especiais, como a participação no biodiesel negociado nos leilões públicos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), sendo 80% do volume de biodiesel comercializado pela ANP destinados às empresas que têm o Selo. Além disso, as empresas com o Selo têm diferenciação no pagamento de tributos – sobre o PIS/PASEP e COFINS – e podem promover sua imagem junto ao mercado, pois sua participação no programa significa que ela fomenta a produção de matéria-prima da agricultura familiar, promove o desenvolvimento regional e a inclusão social (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013).

3Metodologia

3.1Características da pesquisa

Para este estudo foi realizada pesquisa qualitativa, cujo objetivo é compreender um fenômeno, um processo, as perspectivas e a visão de mundo das pessoas envolvidas (MERRIAM, 2002). Os dados coletados foram tratados por meio de técnicas pouco estruturadas e de análises de cunho interpretativo (VERGARA, 2008).

Godoy (1995) afirma que a pesquisa qualitativa não tem a preocupação de enumerar ou medir os eventos estudados, nem mesmo de utilizar instrumental estatístico na análise de dados. A pesquisa qualitativa parte de questões e focos de interesse amplos, que vão se delineando à medida que o estudo vai se desenvolvendo.

Tendo como foco a compressão da implementação do Selo Combustível Social por uma determinada empresa, a pesquisa se fundamenta na certeza de que os valores, as injunções políticas e as relações humanas influenciam a realização dos projetos e programas (MINAYO, 2011).

O objetivo de uma avaliação qualitativa é permitir a compreensão dos processos e dos resultados considerando-os como um complexo integrado por ideias, padrões de comportamento e de interações, organizados em torno a interesses consensuais e socialmente reconhecidos (MINAYO, 2011, p. 07).

Optou-se pelo uso do estudo de caso sobre a atuação e as relações estabelecidas por uma empresa de produção de biodiesel, certificada com o SCS, que atua no norte do estado de Minas Gerais O estudo de caso é entendido, por Cotanda et al. (2008, p. 69), como uma “abordagem total de um fenômeno que é

analisado intensivamente, sendo, para isso, reunidas informações numerosas e detalhadas sobre o mesmo”.

A opção pelo estudo de caso se fez pela necessidade de trabalhar as experiências e seus significados em maior profundidade, buscando o histórico, a caracterização das práticas, as formas de articulação social e política dos atores envolvidos e as formas de relação destes com o meio ambiente.

3.2 Técnicas de pesquisa

Foram utilizadas diferentes ferramentas no processo de investigação. A análise documental teve um papel importante neste trabalho, pois ela aprimorou, teórica e metodologicamente, os instrumentos de pesquisa. Esses dados secundários foram importantes na fase exploratória do estudo e em toda rotina da pesquisa, até o final da mesma, uma vez que o objeto de estudo é um processo social em curso.

De acordo com Godoy (1995), a análise documental pode ser utilizada para validar e aprofundar os dados obtidos por meio de entrevistas, questionários e observação, ou seja, como técnica complementar. Foram analisadas algumas reportagens de jornais e revistas sobre a implantação da usina em Montes Claros, duas entrevistas cedidas para as rádios locais em relação aos benefícios da instalação da empresa produtora de biodiesel para os agricultores familiares, dois trabalhos acadêmicos a respeito do selo combustível social no norte de Minas Geras e propagandas para incentivar os agricultores familiares a plantarem oleaginosas para a empresa produtora de biodiesel.

Na primeira fase do estudo, foi utilizado o grupo focal, que é um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujo objetivo é saber qual o entendimento dos participantes sobre o tópico de interesse da pesquisa, podendo buscar questões ou repostas (OLIVEIRA; FREITAS, 2010).

De acordo com Oliveira e Freitas (2010), o grupo focal pode ser utilizado em conjunto com outros métodos, podendo ser utilizado como pesquisa preliminar, para preparar questões específicas para o projeto ou como pesquisa para esclarecer resultados de outro estudo. Foram realizados dois grupos focais com jovens estudantes agricultores, participantes do projeto Intervivência³ da Universidade Federal de Lavras, e um grupo focal com agricultores familiares do norte de Minas Gerais que estavam envolvidos com a produção de oleaginosas para o biodiesel. Utilizou-se essa técnica a fim de investigar qual a visão desses jovens e agricultores familiares em relação ao Selo Combustível Social, como é a relação deles com os outros atores envolvidos com o selo e quais as perspectivas desses em relação à produção de matérias-primas para o biodiesel. Esses dados auxiliaram na construção das entrevistas realizadas posteriormente com outros atores envolvidos no processo de concessão e manutenção do selo.

As entrevistas também desempenharam papel de destaque no desenvolvimento do estudo, uma vez que se quer compreender a estruturação da iniciativa, as expectativas e as visões dos atores diretamente ligados à política do Selo Combustível Social. As entrevistas foram semiestruturadas, buscando uma caracterização geral dos entrevistados, ou melhor, que suas opiniões fossem expressas de maneira mais contundente do que em uma entrevista estruturada (FLICK, 2004). As entrevistas aconteceram em períodos diferentes, sendo quatro no ano de 2011 e duas no ano de 2012. Foram entrevistados funcionários da empresa produtora de biodiesel, técnicos de uma empresa de assistência técnica, um representante de uma cooperativa de agricultores e um representante

³O Projeto Intervivência tinha por objetivo desenvolver ações visando estimular a apropriação de conhecimentos gerais e especializados nas áreas de produção agrícola, zootecnia e agroecologia por jovens estudantes agricultores da região norte do estado de Minas Gerais, junto à Universidade Federal de Lavras.

da Secretaria Municipal de Agricultura de Montes Claros. O estado, por ser um ator muito importante no processo de concessão e manutenção do Selo Combustível Social, também foi procurado para contribuir com o estudo, mas não teve interesse em participar.

Para preservar o anonimato das pessoas e das organizações que participaram deste estudo, seus nomes não são revelados, assumindo-se, assim, um compromisso com as repercussões dos resultados aqui apresentados.

Quadro 3 Entrevistados, técnica de pesquisa, período e duração das entrevistas.

Entrevistados	Técnica de pesquisa	Ano	Tempo de entrevista
Jovens agricultores	Grupo Focal 1	2011	01:15:3
Jovens agricultores	Grupo Focal 2	2011	01:12:1
Agricultores familiares	Grupo Focal 3	2011	01:18:3
Técnico da Empresa de assistência técnica (EAT1)	Entrevista semiestruturada 1	2011	02:18:1
Funcionário da Empresa produtora de biodiesel (EPB1)	Entrevista semiestruturada 2	2011	00:49:3
Funcionário da Empresa produtora de biodiesel (EPB2)	Entrevista semiestruturada 3	2011	01:10:5
Representante da Secretaria Municipal de Agricultura (SMA)	Entrevista semiestruturada 4	2011	00:43:1
Representante da Cooperativa de agricultores (CA)	Entrevista semiestruturada 5	2012	01:04:5
Técnico da Empresa de assistência técnica (EAT2)	Entrevista semiestruturada 6	2012	00:41:4

A observação foi um método também muito útil tanto no momento das entrevistas, nas visitas aos atores envolvidos na experiência e no acompanhamento de suas atividades. Além disso, a observação, durante e depois da realização dos grupos de foco, é importante. A observação revela a percepção do pensamento dos entrevistados e ainda caracteriza comportamentos e expressões não verbais, que revelam muito sobre a dinâmica do trabalho e dos relacionamentos dos diferentes atores sociais. De acordo com Alencar (1999), a observação é o método que proporciona ao pesquisador meios para apreender a noção de processo na vida social, ou seja, captar as ações em desenvolvimento e, por isso, são empregados pelos pesquisadores que adotam a perspectiva

interpretativa. Por meio da observação foi possível identificar a mudança do cenário de 2011 para 2012.

No estudo foram ouvidos diferentes atores, cujas percepções sobre a mesma realidade variam e, sabendo das diferenças que podem ser encontradas nos dados obtidos por múltiplas técnicas de pesquisa, foi utilizado o instrumento da triangulação. No âmbito das ciências sociais, a triangulação pode ser entendida como uma estratégia de pesquisa baseada na utilização de diversos métodos para investigar um mesmo fenômeno. Busca-se, dessa forma, um ponto de equilíbrio para as informações coletadas, proporcionando maior segurança, tanto durante a realização do trabalho de campo quanto nas análises subsequentes das informações obtidas. Por isso, neste estudo especificamente, foi utilizada a triangulação de dados, baseando-se em Vergara (2008) e que, basicamente, consiste no uso de diferentes fontes de dados e técnicas de pesquisa.

É importante lembrar que o período de coleta de dados foi entre maio/2011 e julho/2012. As mudanças nas orientações normativas que aconteceram depois disso não são avaliadas no estudo de caso.

No Quadro 4 estão resumidos os métodos e os procedimentos, para facilitar a compreensão da metodologia utilizada no estudo.

Quadro 4 Métodos e procedimentos

Objetivo geral	Objetivos específicos	Estratégia/ instrumento	Amostra	Análise
-----------------------	------------------------------	------------------------------------	----------------	----------------

	Caracterizar as orientações normativas do Selo Combustível Social;	Pesquisa bibliográfica; análise documental	Legislação, livros, artigos científicos.	Análise de conteúdo
Caracterizar a implementação e as contradições do Selo Combustível Social, em uma empresa certificada no norte de Minas Gerais.	Identificar os diferentes atores e seus papéis na obtenção e na manutenção do Selo Combustível Social por uma empresa certificada no Norte de Minas Gerais;	Grupos de foco e entrevistas semiestruturadas.	Jovens; agricultores familiares; técnicos rurais; principais atores envolvidos com a certificação.	Análise de conteúdo
	Identificar as principais limitações e pontos de conflito na operacionalização da política pública do Selo Combustível Social, no caso estudado.	Grupos de foco; entrevistas semiestruturadas.	Jovens; agricultores familiares; técnicos rurais; principais atores envolvidos com a certificação.	Análise de conteúdo

3.3 Tratamento e análise de dados

Para o tratamento e a análise dos dados, as entrevistas foram gravadas e transcritas para que, então, se pudesse proceder a análise de conteúdo das mesmas. Após a transcrição das entrevistas, iniciou-se a análise apoiada pelo *software* livre *WeftQDA (Qualitative Data Analysis)*, ferramenta para análise de dados textuais (MARTINS; MEIRINHOS, 2011), a partir de categorias previamente estabelecidas. De acordo com Campos (2004), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de ferramentas que possibilita a análise de dados qualitativos de pesquisas. Segundo Bardin (2010, p. 37), pode-se definir a análise de conteúdo como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens.

A autora também apresenta as três etapas básicas para a análise de conteúdo, que são (a) pré-análise, que se refere à separação do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos; (b) exploração do material, refere-se à implementação desses procedimentos e (c) tratamento dos dados e interpretação. Nesta fase, as suposições poderão ser confirmadas ou não (BARDIN, 2010; VERGARA, 2008).

O procedimento básico da análise de conteúdo é a categorização. Campos (2004) a define como a separação dos temas em grandes enunciados denominados de categorias, de acordo com seu grau de proximidade, podendo estas ser apriorísticas ou não apriorísticas. As categorias apriorísticas são predeterminadas pelo pesquisador com base em sua experiência prévia ou interesse de pesquisa, enquanto a categorização não apriorística ocorre quando

as categorias emergem dos próprios relatos obtidos com a pesquisa. De acordo com Vergara (2008), as categorias devem ser:

- a)exaustivas, ou devem permitir a inclusão de quase todos os elementos, embora nem sempre seja possível.
- b)mutuamente exclusivas, ou seja, cada elemento só poderá ser incluído em uma única categoria;
- c)objetivas, isto é, definidas de maneira precisa, a fim de evitar dúvidas na distribuição de elementos;
- d) pertinentes, ou seja, adequadas ao objetivo de pesquisa.

Para este estudo, a análise de conteúdo com base na categorização temática e as categorias provêm da regulamentação das políticas públicas do PNPB e do Selo Combustível Social. Por isso foi utilizada a grade fechada que define preliminarmente as categorias pertinentes ao objeto da pesquisa. Identificam-se, no material selecionado, os elementos as serem integrados nas categorias já estabelecidas (VERGARA, 2008). Por isso, todas as categorias utilizadas nesse estudo estão descrita no Quadro 5.

Quadro 5 Categorias de análise

Categoria de análise	Especificação
Aspectos normativos	Identificação das diretrizes normativas e regras que regem o programa.
Atores envolvidos	Identificação e caracterização do papel e relações entre os atores. E as principais articulações e conflitos.
Inclusão social	Percepções dos envolvidos e iniciativas para inclusão de agricultura familiar.
Operacionalização do Selo Combustível Social	Significados, resultados e dificuldades dessa operacionalização.
Produção	Caracterização e discussão do processo dentro do SCS no norte de Minas Gerais.
Mercado	Caracterização das relações e processos específicos do SCS no norte de Minas Gerais

4 Discussão dos resultados

Nesse capítulo são apresentados os principais resultados da pesquisa, juntamente com a discussão dos mesmos. Inicialmente, discute-se a legislação do Selo Combustível Social; depois, apresentam-se os principais atores e seus papéis desempenhados na dinâmica do Selo no norte de Minas Gerais e, para finalizar, apresentam-se as principais articulações e conflitos em torno do Selo Combustível Social.

4.1 Rediscutindo o Selo Combustível Social

O Selo Combustível Social busca estimular sinergia entre diversos atores que compõem (e poderiam compor) a cadeia produtiva do biodiesel, em especial três vertentes: governo, agricultura familiar e empresas produtoras de biodiesel. Estas ligações são regulamentadas pela legislação do Selo Combustível Social, por isso é importante uma caracterização destas orientações normativas.

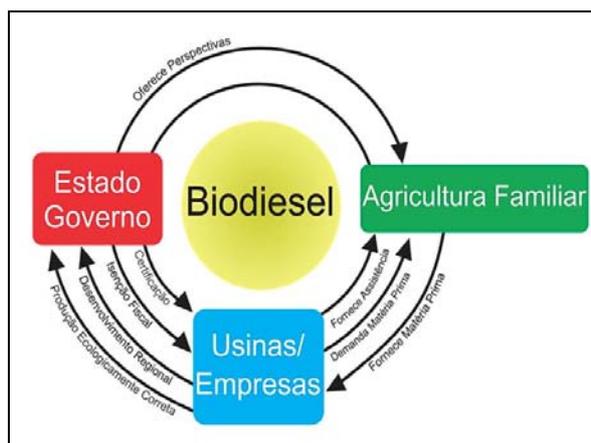


Figura 4 Ligações do Selo Combustível Social

De acordo com os critérios definidos por Teixeira (2002), para classificar as modalidades de políticas públicas, pode-se dizer que o Selo Combustível Social é de natureza estrutural, já que suas ações interferem em relações estruturais, com o propósito de gerar renda e empregos dentro da cadeia produtiva do biodiesel. Os seus benefícios são segmentais, ou seja, destinados a um segmento da população, como é o caso dos agricultores familiares. E ainda pode ser considerada uma política redistributiva, já que visa redistribuir recursos entre os grupos sociais. Prova disso é que a primeira conclusão a que o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) chegou, em seu relatório final para criar o PNPB, é que o biodiesel tem potencial para contribuir favoravelmente para equacionar questões fundamentais no Brasil, tais como promover a inclusão social de agricultores familiares, mediante a geração de emprego e renda, decorrente de seu progressivo engajamento na cadeia produtiva do biodiesel (RODRIGUES, 2006; FLEXOR et al., 2011).

O SCS foi criado em dezembro de 2004 e, nesses oito anos, sua legislação foi reformulada algumas vezes. Essas mudanças são decorrentes de diversas críticas e pressão de variados setores, principalmente das empresas produtoras de biodiesel. De acordo com Siniscalchi (2010), essas alterações foram instituídas com muito atraso e ainda estão longe de solucionar os problemas enfrentados para a inserção da agricultura familiar no programa.

No Quadro 6 apresentam-se as principais leis, decretos, portarias e instruções normativas que regulamentam o Selo Combustível Social. Nos próximos parágrafos discutem-se as principais reformulações na legislação do SCS.

Quadro 6 Legislação do Selo Combustível Social e normas relacionadas

LEIS /DECRETOS	PORTARIAS	INSTRUÇÕES NORMATIVAS
<p><u>Decreto nº 7.768, de 27 de junho de 2012</u> Altera o Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004.</p>	<p><u>Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012</u> Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social.</p>	<p><u>Instrução Normativa Nº 01 de 19-02-2009</u> Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do selo combustível social.</p>
<p><u>Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005</u> Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.</p>	<p><u>Portaria nº 97, do MDA, de 14 de novembro de 2006</u> Estende às instituições que tenham concessão de uso do Selo Combustível Social, criado pela Instrução Normativa nº 01, do MDA, de 5 de julho de 2006, ou prestem serviço de assistência técnica à empresa com a referida concessão os termos e condições de prestação de Ater grupal aos agricultores do Pronaf B.</p>	<p><u>Instrução Normativa nº 1, de 20 de junho de 2011</u> Dispõe sobre a participação de cooperativas agropecuárias do agricultor familiar como fornecedores de matérias-primas aos produtores de Biodiesel para fins de concessão e manutenção do Selo Combustível Social.</p>
<p><u>Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005</u> Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto.</p>		<p><u>Instrução Normativa Nº 02 de 30-09-2005</u> Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao selo combustível social</p>
<p><u>Decreto Nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004</u> Institui o Selo Combustível Social a ser concedido a produtores de biodiesel que promovam a inclusão social da agricultura familiar e dá outras providências.</p>		

A primeira legislação que surgiu sobre o SCS foi o Decreto nº 5. 297 de 2004 que instituiu que o SCS é concedido ao produtor de biodiesel que promove a inclusão social do agricultor familiar. Para isso, o decreto estabelece que o produtor de biodiesel deva: adquirir matéria-prima para a produção de biodiesel, advinda da agricultura familiar, em parcela não inferior a percentual que for definido pelo MDA; celebrar contratos com os agricultores familiares, especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade, conforme requisitos a serem estabelecidos pelo MDA e assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares (BRASIL, 2004).

A questão da inclusão de agricultores familiares é destaque desse decreto. Essa inclusão implica, de acordo com esse decreto, em participação no mercado de biodiesel refletida na comercialização de produção de oleaginosas que, por sua vez, levaria à garantia de renda. Tais garantias se dariam por meio de contrato e também por meio da facilitação de condições produtivas, por exemplo, com assistência e capacitação técnica.

Nota-se que o decreto faz referência a parâmetros definidos também em lei que cria mecanismos de controle sobre as ações empresariais de empresas certificadas com o Selo Combustível Social. Assim, embora as empresas tratem essa certificação como estratégia de Responsabilidade Social, observa-se que tais estratégias são delineadas pelo próprio Estado, ou seja, o Estado é o protagonista na definição da política.

Para incentivar a adesão das empresas produtoras de biodiesel ao Selo Combustível Social em relação à tributação, o PNPB institucionalizou uma redução das alíquotas, ou seja, diminuição do percentual que será aplicado sobre a base de cálculo do valor de um tributo, especificamente no Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

(COFINS). Completando os incentivos fiscais, o Decreto nº 5.298, de 6 de dezembro de 2004, estabeleceu uma redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) do biodiesel para zero, a partir de 1º de janeiro de 2005 (FLEXOR et al., 2011). Já o Decreto nº 5.297 estabeleceu os primeiros coeficientes de redução da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS para as empresas produtora de biodiesel, que estava prevista no caput do art. 5º da Medida Provisória nº 227, de 6 de dezembro de 2004. Essa Medida Provisória ainda estabelece que o Poder Executivo esteja autorizado a fixar coeficiente para redução das alíquotas, o qual pode ser alterado, a qualquer tempo (ANTUNES, 2007).

Com isso, o governo federal criou os seguintes decretos: Decreto nº 5.457, de 6 de junho de 2005; Decreto nº 6.606, de 21 de outubro de 2008 e Decreto nº 7.768, de 27 de junho de 2012, que dão uma nova redação ao Decreto nº 5.297, sobre as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de biodiesel. Ainda, o Decreto nº 7.768 altera os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, previstos no caput do art. 5º da Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, conforme apresentado no Quadro 7.

Outra alteração surgiu com o Decreto nº 6.458, de 14 de maio de 2008, que tinha o coeficiente 1, para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma, e agora passava a considerar todos os tipos de matéria-prima produzida nas regiões norte e nordeste e no semiárido, adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Pronaf. Sem dúvida, é um importante aperfeiçoamento, pois o pequeno produtor dessas regiões poderá plantar a matéria-prima que melhor se adapte ao seu interesse e vocação agrícola (SILVA; FERNANDES; COSTA, 2010). Isso também pode refletir as dificuldades de envolvimento dos agricultores familiares com a produção de oleaginosas mais difundidas.

Flexibilizando o tipo de matéria-prima, a política pública pode conseguir alcançar um número maior de produtores, porém, é relevante identificar os tipos de oleaginosas que estão sendo produzidas, até para que os órgãos de assistência técnica e os demais atores da cadeia produtiva possam se estruturar para lidar com tais produtos.

Quadro 7 Coeficientes e valores de PIS/PASEP e Confins para o Biodiesel, de acordo com os respectivos decretos.

Matéria-prima	Região	Tipo de agricultura	Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004		Decreto nº 5.457, de 6 de junho de 2005		Decreto nº 6.606, de 21 de outubro de 2008		Decreto nº 7.768, de 27 de junho de 2012	
			Coeficiente de redução	PIS/Pasep + Cofins por metro cúbico	Coeficiente de redução	PIS/Pasep + Cofins por metro cúbico	Coeficiente de redução	PIS/Pasep + Cofins por metro cúbico	Coeficiente de redução	PIS/Pasep + Cofins por metro cúbico
Qualquer	Qualquer	Qualquer	0,67	222,20	0,6763	217,96	0,7357	177,95	0,7802	148,00
Mamona ou palma	Norte, nordeste ou semiárido	Qualquer	0,775	151,50	0,775	151,50	0,775	151,50	0,8129	125,99
Qualquer	Qualquer	Familiar/Pronaf	0,896	70,02	0,896	70,02	0,896	70,02	0,9135	58,24
Mamona ou palma	Norte, nordeste ou semiárido	Familiar/Pronaf	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00
Qualquer	Norte, nordeste ou semiárido	Familiar/Pronaf	-	-	-	-	-	-	1	0,00

Fonte: BRASIL, 2004; BRASIL 2005; BRASIL 2009; BRASIL 2012.

Para analisar a política de tributação do biodiesel é importante considerar matéria-prima adquirida, o tipo de agricultura e a região da aquisição (TÁVORA, 2012). De acordo com os dados do Quadro 7, pode-se perceber que, de 2004 para 2012, os valores por metro cúbico das alíquotas de PIS/PASEP e CONFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de biodiesel tiveram uma redução de 33,3%. Ou seja, as empresas produtoras de biodiesel, antes, deveriam pagar R\$222,20 por metro cúbico de biodiesel produzido, para essas contribuições e, agora, esse valor foi reduzido para R\$148,00. Quando específica para a produção da agricultura familiar, essa redução foi de 17%, passando de R\$70,02 para R\$58,24, para todas as regiões do país, exceto para as regiões norte, nordeste e semiárido, que são isentas do pagamento dessas contribuições.

Pode-se perceber que a compra de matérias-primas oriundas de agricultores familiares enquadrados no Pronaf, principalmente das regiões norte, nordeste e semiárido, geram excelentes benefícios fiscais aos produtores de biodiesel para que eles contribuam com a geração de emprego e renda, e com o desenvolvimento regional (ANTUNES, 2007). Isso porque os decretos visam contemplar os produtores de biodiesel comprometidos com a inclusão social. Por exemplo, no Decreto nº 7.768, de 27/06/2012, o coeficiente de redução das alíquotas de PIS/PASEP e COFINS, para a matéria-prima adquirida de agricultor familiar enquadrado no Pronaf, das regiões norte, nordeste e semiárido é 1, ou seja, são isentos do pagamento destes tributos. Já para as demais regiões, esse coeficiente é 0,9135, que corresponde ao valor de R\$58,24 por metro cúbico de biodiesel fabricado.

Para os critérios e procedimentos relativos à concessão, à manutenção e ao uso do Selo Combustível Social, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publicou três instruções normativas (IN) e uma Portaria. A primeira foi a

IN nº 02, de 30 de setembro de 2005, que dispunha sobre os critérios e os procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao Selo Combustível Social. Dentre os critérios mais importantes descritos nesta IN está o percentual mínimo de aquisição de oleaginosas provenientes da agricultura familiar, que foi estabelecido em 50% para a região nordeste e o semiárido; 30% para as regiões sudeste e sul e 10% para as regiões norte e centro-oeste. Esse percentual mínimo é calculado sobre o custo de aquisição de matéria-prima a ser adquirida do agricultor familiar ou sua cooperativa agropecuária, em relação ao custo das aquisições anuais totais a serem feitas pelo produtor de biodiesel (BRASIL, 2005). O texto desta instrução normativa vigorou até 2009, quando alterações foram incorporadas à luz das principais dificuldades contestadas pelos produtores de biodiesel do país (SINISCALCHI, 2010). Com isso, o MDA criou a IN nº 01, de 19 de fevereiro de 2009, que alterou os percentuais para a aquisição de matéria-prima da agricultura familiar, passando para 30%, para as regiões nordeste, semiárido, sudeste e sul, para 10% (na safra de 2009/2010) e 15%, a partir da safra 2010/2011, para as regiões norte e centro-oeste, respectivamente. Outra alteração relevante foi a alteração no percentual mínimo, agora no custo de aquisição da matéria-prima adquirida do agricultor, podendo-se incluir os gastos com análise de solos, prestação de assistência técnica, doação de insumos e serviços ao agricultor (BRASIL, 2009). Essas mudanças nas porcentagens das aquisições da agricultura familiar possibilitaram mais equilíbrio entre as regiões, facilitando o investimento das empresas produtoras de biodiesel (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2009).

De acordo com os dados levantados pelo estudo de caso, essas mudanças no Selo Combustível Social beneficiaram a empresa produtora de biodiesel. A fala do técnico da empresa de assistência técnica reflete as mudanças das

instruções normativas para o investimento na agricultura familiar, afirmando que, nas condições da época da pesquisa, seria praticamente impossível comprar 30% da matéria-prima necessária para fabricar biodiesel da agricultura familiar. Sem atender a esse critério, as empresas não teriam a certificação e o Estado perderia um parceiro fundamental na implementação dessa política pública, já que as empresas, provavelmente, não se envolveriam nessas ações sem os estímulos previstos na legislação do SCS.

Tem que entender o seguinte: primeiro, quando foi lançado o Plano Nacional de Produção do Biodiesel, a primeira versão dele tinha um decreto que falava o seguinte: para os municípios de clima semiárido, 50% da aquisição da matéria-prima deveriam vir da agricultura familiar, isso para o nordeste. Como não estamos no nordeste, somos da série A. Para a gente aqui, a redação falou o seguinte: que 30% da produção da matéria-prima vendida deveria ser da agricultura familiar. Agora, você pega, por exemplo, instalou essa fábrica aqui, essa planta, a capacidade dela instalar, na época, era de 57 milhões de litros de biodiesel por ano. Para você produzir 57 milhões de litros de biodiesel por ano, você precisava plantar, no mínimo, 100 mil hectares de mamona, se for o caso, e os 30% ele teria em torno de 35 a 40 mil hectares plantados aqui. Como ele implantou a fábrica e viu que o negócio não era fácil, se ele fosse esperar que 30% da produção fosse dar grande lucro não chegava nunca, porque, hoje, olha bem, essa fábrica aí foi ampliada. A capacidade instalada dela é de 107 milhões de litros de biodiesel, então, vamos precisar mais de 200 mil hectares. Estava plantando 10 mil, aí todo mundo que ia produzir o biodiesel ia perder o selo. Então, mudou a relação do decreto e falou o seguinte: 30% dos gastos referentes da produção de matéria-prima deverá vir da agricultura familiar, que incluía o que foi comprado pela produção gerada lá pelo grupo familiar e o que foi gasto é o apoio à produção da agricultura familiar (EAT1).

Por outro lado, com as dificuldades encontradas pelo agricultor familiar, principalmente do semiárido, que ultrapassavam a entrega de sementes e as visitas de técnicos (FLEXOR et al., 2011), a IN nº 1, de 19 de fevereiro 2009, inovou quando estabeleceu que, para concessão, manutenção e uso do selo combustível social, o produtor de biodiesel deverá assegurar assistência técnica e capacitação para a produção de oleaginosas a todos os agricultores familiares com os quais formalizassem contratos. E, ainda, a prestação dos serviços de assistência técnica aos agricultores familiares e sua capacitação para a produção de oleaginosas poderão ser desenvolvidas diretamente pela equipe técnica do produtor de biodiesel ou por instituições/cooperativas/empresas por ele contratadas ou conveniadas (BRASIL, 2009).

A assistência técnica é fundamental para o agricultor familiar e boa parte do investimento da empresa produtora de biodiesel, no caso estudado, está alocada exatamente nesse serviço.

O primeiro projeto nós vendemos caro. Se você somar o que a empresa produtora de biodiesel nos paga, o que ela paga para essas ONGs, para as cooperativas, o volume disso tudo está dando os 30%. Então, estão adequados à redação do decreto para ver realmente o que é isso daí (EAT1).

O funcionário da empresa produtora de biodiesel afirma que o Selo Combustível Social é auditado, levando em conta os 30% de investimento na agricultura familiar. E a instrução normativa estabelece algumas regras sobre o que pode ser investido, além da assistência técnica, e a empresa produtora de biodiesel pode escolher.

O selo é auditado todo ano. Então, para ter o selo para comprovar que 30% do que a usina gastou de matéria-prima a gente investiu na agricultura familiar dentro daquelas

normas da instrução normativa do MDA. Por exemplo, se a usina gastou um bilhão de reais para óleo pra produzir biodiesel, a gente tem que comprovar o investimento de 300 mil, no mínimo, na agricultura familiar. Aí tem a instrução normativa que regulamenta e que conta para o selo, aí conta a compra do grão, a assistência técnica que a gente prestou, conta a semente e alguns insumos tipo calcário, também pode entrar na conta (EPB1).

E, ainda, para atender aos requisitos previstos pelo Selo Combustível Social, a empresa produtora de biodiesel, objeto deste estudo, criou a sua própria diretriz para o programa, que definiu como a empresa iria atuar junto à agricultura familiar.

O pessoal, antes de iniciar o programa, se reuniu, fez os estudos e chegou a uma decisão do que seriam as diretrizes do programa da empresa produtora de biodiesel. Atualmente, a gente distribui sementes, assistência técnica, faz a logística dos grãos também (EPB2).

A IN nº 1, de 19 fevereiro 2009, também estabeleceu que todas as regras para a celebração de contratos, as empresas produtoras de biodiesel, para concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, deveriam se vincular aos agricultores familiares ou às suas cooperativas agropecuárias. Na IN também ficou estabelecido que as negociações contratuais deveriam ter a participação de, pelo menos, uma representação dos agricultores familiares e os contratos celebrados entre as partes deveriam conter, minimamente: a) a identificação das partes integrantes do contrato, inclusive o número de DAP do agricultor familiar ou da cooperativa agropecuária; b) a quantidade contratada por matéria-prima e a especificação da área equivalente, em hectares (ha); c) o prazo contratual; d) o critério de formação de preço, referencial de preço ou valor de compra da matéria-prima; e) os critérios de reajustes do preço contratado; f) as condições

de entrega da matéria-prima; g) a cláusula de responsabilidade do produtor de biodiesel pela prestação de assistência técnica ao agricultor familiar, em conformidade com o disposto no art. 2º, inciso III do Decreto nº 5297, de 6 de dezembro de 2004; h) cláusula de responsabilidade por inadimplemento contratual e sobre danos decorrentes de culpa ou dolo das partes; i) as salvaguardas previstas para as partes, explicitando as condições para os casos de frustração de safra e caso de força maior e j) a identificação e a concordância com os termos contratuais da representação do agricultor familiar que participou das negociações comerciais (BRASIL, 2009).

No ano de 2011, foi publicada a Instrução Normativa nº 1, de 20 de junho de 2011, que trouxe uma novidade para a dinâmica do Selo Combustível Social, incluindo a participação de cooperativas agropecuárias do agricultor familiar como fornecedoras de matéria-prima aos produtores de biodiesel, para os fins de concessão e manutenção do SCS. Para comercializarem matérias-primas com produtores de biodiesel, dentro das regras do SCS, as cooperativas deverão atender aos seguintes critérios: I - possuir declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica registrada na base de dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e II - assumir o compromisso de prover o Ministério do Desenvolvimento Agrário de informações relacionadas à sua inserção na cadeia produtiva do biodiesel, em instrumento online de verificação (BRASIL, 2011). Já a Portaria nº 60, de 6 de setembro de 2012, surgiu com novas regras para o Selo Combustível Social, substituindo à Instrução Normativa nº 01, de 19 de fevereiro de 2009. Esta nova regulamentação tem como objetivo reforçar os pontos positivos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), para estimular a produção da matéria-prima utilizada na fabricação do óleo. A principal alteração da Portaria nº 60 foi o aumento do percentual mínimo de aquisições da agricultura familiar

na região sul para 35% (na safra 2012/2013) e para 40%, a partir da safra 2013/2014. Para as demais regiões, o percentual mínimo permaneceu o mesmo (BRASIL, 2012), sendo essa porcentagem o custo anual, em reais, de aquisição de matérias-primas da agricultura familiar, em relação ao custo anual, em reais, das aquisições totais de matérias-primas utilizadas no período, para a produção de biodiesel (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2011).

A Portaria nº 60 também define que o custo anual, em reais, de aquisição de matérias-primas da agricultura familiar, fica definido como o somatório dos seguintes itens de custo: I - valor de aquisição da matéria-prima; II - valor das despesas com análise de solos de propriedades familiares; III - valores referentes à doação dos insumos de produção e serviços aos agricultores familiares, desde que não oriundos de recursos públicos, limitado aos seguintes itens: a) sementes e/ou mudas; b) adubos; c) corretivo de solo; d) horas-máquina e/ou combustível; e) sacaria e f) máquinas, equipamentos e benfeitorias ligadas à atividade agrícola ou agroindustrial para produção de matérias-primas, doados para cooperativas agropecuárias habilitadas, ou associações legalmente constituídas de agricultores familiares contratados; IV – valor referente a contratos, convênios, termos de parceria, ou outros instrumentos previstos em lei realizados com órgãos oficiais de pesquisa, para trabalhos relacionados à diversificação de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar e V - valor referente à assistência e à capacitação técnica dos agricultores familiares (BRASIL, 2012).

A Portaria nº 60 também alterou a Instrução Normativa Nº 1, de 20 de junho de 2011, permitindo que seja adquirida matéria-prima de cooperativas agropecuárias cujo quadro social seja composto por, no mínimo, 60% de agricultores familiares com Declaração de Aptidão ao Pronaf, registrada na base de dados da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Antes, este percentual era de 70%.

A Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA), em 2011, abriu consulta pública, que é um sistema criado com o objetivo de auxiliar na elaboração e na coleta de opiniões da sociedade sobre temas de importância. Esse sistema permite intensificar a articulação entre a representatividade e a sociedade, para que a sociedade participe da formulação e da definição de políticas públicas (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013). O objetivo era receber sugestões sobre a instrução normativa que dispõe sobre regras e procedimentos de concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (2011), essa consulta pública teve o objetivo de chamar os agricultores familiares, as empresas e toda a sociedade para participar do aperfeiçoamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Por isso, poder-se-ia dizer que a Portaria nº 60, de 6 de setembro de 2012, contou com a participação da sociedade, das empresas produtoras de biodiesel e dos agricultores familiares para a sua construção. Inclusive, o coordenador-geral de Biocombustíveis do Ministério do Desenvolvimento Agrário afirma que se buscou conciliar as críticas e as sugestões das empresas que têm o Selo Combustível Social e dos agricultores familiares que participam do programa para traduzir as características dos arranjos produtivos do selo nas diferentes regiões do Brasil (NOVAS..., 2012).

Mas, cabem aqui alguns questionamentos: Quem, de fato, participou dessa consulta pública? O processo de divulgação dessa consulta pública abordou todos os atores envolvidos? De quem são os relatos e as manifestações disponíveis? Uma visita à página do Ministério na internet, na qual estão disponibilizadas as principais críticas e sugestões de mudança no selo, aponta para uma grande participação de empresas produtoras de biodiesel e revela uma dificuldade desse tipo de instrumento em captar as propostas de agricultores

familiares e de suas organizações representativas. Essa dificuldade, por sua vez, leva a pensar que agricultores familiares ainda não estão efetivamente integrados à cadeia ou aos mecanismos institucionais do Selo Combustível Social.

Analisando-se as principais mudanças trazidas pela Portaria nº 60, pode-se perceber que elas não beneficiaram os agricultores familiares, exceto os da região sul, para a qual houve aumento do percentual mínimo de investimentos na agricultura familiar. Inclusive, com esse aumento, a região sul passou a ser a mais beneficiada pelo Selo Combustível Social, o que pode caracterizar uma mudança nos rumos dessa política pública que, antes, tinha foco nas regiões mais pobres, como o semiárido, o norte e o nordeste. De acordo com Rodrigues (2006), as medidas integrantes do PNPB estavam no sentido de inserir o biodiesel no país, de forma sustentável, visando torná-lo vetor de desenvolvimento, principalmente nas regiões mais carentes do país.

A outra mudança importante da Portaria foi a de que as cooperativas agropecuárias, agora, têm que ser compostas de, no mínimo, 60% de agricultores familiares. Esta redução no percentual está privilegiando organizações que não são exclusivamente de agricultores familiares.

Sauer (2008) destaca a importância de se considerar as distinções e as desigualdades entre agricultura familiar e agronegócio, categorias que, efetivamente, estão em conflito no campo brasileiro e no campo das políticas públicas. Tais conflitos se explicitam também na política do SCS. De forma geral, pode-se dizer que as mudanças da legislação favoreceram mais as empresas produtoras de biodiesel e as cooperativas do que os agricultores familiares.

Para concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, as empresas produtoras de biodiesel deverão se enquadrar nessas orientações normativas. Atualmente, 40 empresas têm essa concessão, de acordo com a

última atualização do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que foi realizada em janeiro de 2013. No Quadro 8 apresenta-se a relação das empresas que possuem o Selo Combustível Social.

De acordo com os dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2013), as principais empresas produtoras de biodiesel que possuem o Selo Combustível Social são: Granol S.A., ADM do Brasil, Oleoplan S.A., Bianchini S.A e Cargill Agrícola S.A. Cabe observar que todas as maiores empresas de biodiesel no Brasil foram organizações verticalmente integradas que já atuavam nas indústrias da cadeia de soja (FLEXOR et al., 2011).

Quadro 8 Relação das indústrias com o Selo Combustível Social

INDÚSTRIA	CIDADE	UF	Capacidade Aut. m³/dia
Granol Indústria, Comércio e Exportação S.A.	Anápolis	GO	1033
Fertibom Indústrias Ltda.	Catanduva	SP	333,3
Barralcool - Usina Barralcool S.A	Barra dos Bugres	MT	190,46
Oleoplan S.A. – Óleos Vegetais Planalto	Veranópolis	RS	1050
Caramuru Alimentos S.A	São Simão	GO	625
V-Biodiesel Ltda.	Porto Nacional	TO	360
BSBIOS Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S/A	Passo Fundo	RS	444
Fiagril Ltda.	Lucas do Rio Verde	MT	563
Granol Indústria, Comércio e Exportação S.A.	Cachoeira do Sul	RS	933,33
JBS S.A.	Lins	SP	560,23
Petrobras Biocombustível S.A.	Candeias	BA	603,42
Araguassu Óleos Vegetais Indústria e Comércio Ltda.	Porto Alegre do Norte	MT	100
Petrobras Biocombustível S.A.	Quixadá	CE	301,71
Biocamp Indústria e Comércio importação e Exportação de Biodiesel Ltda.	Campo Verde	MT	300
Petrobras Biocombustível S.A.	Montes Claros	MG	422,73
Biopar Produção de Biodiesel Parecis Ltda.	Nova Marilândia	MT	100

“Quadro 8, continua”

INDÚSTRIA	CIDADE	UF	Capacidade Aut. m³/dia
Biopar - Bioenergia do Paraná Ltda.	Rolândia	PR	120
Transportadora Caiabiense Ltda.	Rondonópolis	MT	100
BSBIOS Marialva Indústria e Comércio de Biodiesel Sul Brasil S/A	Marialva	PR	353
Olfar Indústria e Comércio de Óleos Vegetais Ltda.	Erechim	RS	600
Biotins – Companhia Produtora de Biodiesel do Tocantins	Paraíso do Tocantins	TO	81
Caramuru Alimentos S.A	Ipameri	GO	625
Cooperbio – Cooperativa de Biocombustível	Cuiabá	MT	460
Grupal Agroindustrial S.A	Sorriso	MT	120
Camera Agroalimentos S.A	Ijuí	RS	650
Delta Biocombustíveis, Indústria e Comércio LTDA.	Rio Brillhante	MS	300
V-Biodiesel Ltda.	Iraquara	BA	360
Bio Óleo Indústria e Comércio de Biocombustível Ltda.	Cuiabá	MT	150
Cooperfeliz – Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais de Feliz Natal	Feliz Natal	MT	10
Biocar Indústria e Comércio de Óleos Vegetais e Biodiesel LTDA.	Dourados	MS	30
CESBRA Química S.A.	Volta Redonda	RJ	166,7
SPBIO Indústria e Comércio de Biodiesel e Óleos Vegetais LTDA.	Sumaré	SP	83,28
Empresa Minerva S.A.	Palmeiras de Goiás	GO	45
Brejeiro Produtos Alimentícios Orlândia S/A	Orlândia	SP	150
ADM do Brasil Ltda.	Rondonópolis	MT	1352
Bionasa Combustível Natural S.A.	Porangatu	GO	653
Binatural Indústria e Comercio de Óleos Vegetais Ltda.	Formosa	GO	450
Bianchini S.A., Indústria, Comércio e Agricultura	Canoas	RS	900
Cargill Agrícola S.A.	Três Lagoas	MS	700
Bunge Alimentos S/A.	Nova Mutum	MT	413,79

Fonte: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013; AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS, 2013.

De acordo com os dados do Quadro 8, a capacidade autorizada das empresas que possuem o Selo Combustível Social é de 16.792,95m³/dia, o que corresponde a quase 82% da capacidade de todas as plantas autorizadas para a produção no Brasil. Na Figura 5 apresenta-se a divisão dessas empresas por região, observando-se que só a região centro-oeste concentra mais de 50% das empresas certificadas. Isso é justificado pela grande adesão dos agricultores familiares da região.

De acordo com os dados da Coordenação-Geral de Biocombustíveis da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA, o centro-oeste é a terceira região do país com mais famílias beneficiadas pelo programa. São, aproximadamente, 3,5 mil, de um total de 104.295 no país. A principal matéria-prima produzida na região é a soja, mas também são produzidos gergelim, girassol e canola (PRODUÇÃO..., 2012). A região centro-oeste concentra 21 usinas detentoras do Selo do Combustível Social e, destas, três estão entre as principais produtoras de biodiesel do Brasil. Estes complexos industriais escolheram a região devido à disponibilidade de terra para produção e à capacidade produtiva dos agricultores (LEAL; ABREU, 2010).

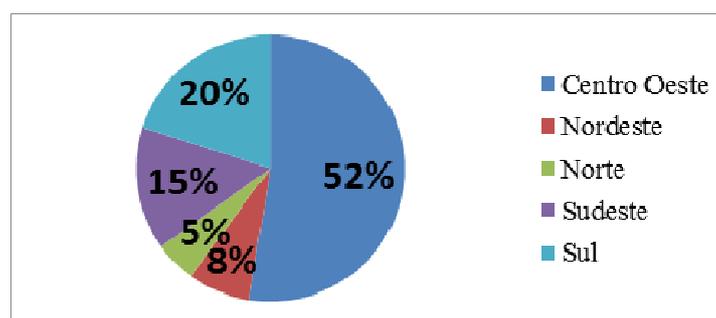


Figura 5 Empresas certificadas com o Selo Combustível Social, por região.

4.2 Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais

4.2.1 Atores e papéis

A formulação e a implementação de uma política pública representam uma situação de interdependência, determinada não somente por restrições constitucionais e normativas, mas pelos atores engajados em ações coletivas e interagindo, ao longo do tempo, num quadro institucional que é modificado. Ou seja, a estrutura institucional molda uma situação de interdependência entre atores que tem consequência sobre a dinâmica da política. Mas, nem todos os atores têm peso equivalente na hora de influenciar a tomada de decisões (FLEXOR, 2010). Corroborando essa ideia, Diniz e Favareto (2012) afirmam que, a partir de uma dinâmica diversa das regras regulares dos mercados, é o desenho institucional do PNPB que busca conceber uma relação entre os atores envolvidos.

O PNPB e o Selo Combustível Social foram inovadores ao tentar trazer para o processo de formulação as vozes dos múltiplos atores envolvidos na cadeia de produção do biodiesel, colocando na mesa de negociação atores com interesses historicamente opostos, com o objetivo de conciliar diferentes ideais em torno de uma política nacional de incentivo ao biodiesel (PEDROTI, 2011). No caso do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais, essa interdependência entre os atores não foi diferente, influenciando os rumos da dinâmica política.

Vários atores se envolveram no processo inicial do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais, com destaque para a empresa produtora de biodiesel, os agricultores familiares, as cinco empresas que prestaram assistência técnica, entre elas a empresa de assistência técnica que foi entrevistada e a

cooperativa de agricultores, a Secretária Municipal de Agricultura, um empresário da área que iniciou atividades de produção de biodiesel e faliu, entre outros. Desde o projeto da usina da empresa produtora de biodiesel em Montes Claros, já começaram as interações entre os atores que estariam envolvidos no processo, em função do Selo Combustível Social. A usina, antes mesmo de ser inaugurada, em 6 de abril de 2009, já tinha adquirido a concessão do Selo, em 25 de fevereiro de 2009 (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013). Isso porque os atores já estavam articulados com essa política pública. Inclusive, vários meses antes da inauguração oficial da usina em Montes Claros, os agricultores da região norte de Minas Gerais já puderam comprovar os benefícios do biodiesel para a economia da região. Em setembro de 2008, a comercialização da colheita de mamona foi atração na praça central de um município da região (EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009).

Um estudo envolvendo esta empresa produtora de biodiesel é muito específico, já que se trata de um ator que desempenhou um papel ativo no Selo Combustível Social. Após participar do desenho inicial do PNPB e ocupar posição dominante na comercialização do biodiesel, a empresa se estabeleceu também como um produtor de peso no mercado (FLEXOR, 2010). Pode-se dizer que a empresa produtora de biodiesel em Montes Claros é a responsável pelo fato de o Selo Combustível Social existir no norte de Minas Gerais.

A empresa produtora de biodiesel também tem uma equipe de assistência técnica, mas que não atua junto ao produtor e, sim, junto às demais empresas de assistência técnica contratadas, fazendo o acompanhamento e a fiscalização.

A gente atua na área de acompanhamento das assistências técnicas, o que a assistência técnica faz no campo. Porque a gente tem os agricultores que são contratados e a gente tem as empresas que são contratadas pra assistência técnica. Nós temos a empresa de assistência técnica e quatro cooperativas, então, esse pessoal faz todo o trabalho de mobilização, de cadastramento, confecção de contratos, assinar todos os contratos. Eles que fazem a distribuição das sementes, distribuição de sacaria. Todo o processo é o pessoal da assistência técnica que faz. E a gente faz esse acompanhamento. Seria tipo uma fiscalização do trabalho deles. Ver como que foi feita a assistência, como foi feita a mobilização, se foi distribuído sementes, como está sendo o acompanhamento dele no campo com o agricultor. Esse é o trabalho nosso da equipe técnica (EPB2).

Para cumprir as exigências do SCS, a produtora de biodiesel contratou algumas empresas para prestarem assistência técnica para os agricultores familiares. É importante ressaltar o papel da assistência técnica, já que eles são o maior elo entre a empresa produtora de biodiesel e a agricultura familiar. É também o trabalho mais importante para a agricultura familiar, que se beneficia mais diretamente dos resultados dessa intervenção do que de outras atividades relacionadas ao Selo, nas quais a situação e a capacidade de intervenção dos agricultores são frágeis e instáveis. Além disso, a qualidade e a rentabilidade das culturas produzidas pela agricultura familiar dependem de uma orientação técnica adequada (SINISCALCHI, 2010).

A empresa de assistência técnica foi contratada pela empresa produtora de biodiesel em 2007, por um valor já acordado entre ambas. Dessa forma, a empresa de assistência técnica contratou 72 funcionários, entre agrônomos e técnicos agrícolas, para atuar em 106 municípios, junto aos agricultores familiares. Além da prestação de assistência técnica, também incentivava a adesão do produtor à produção de mamona para a fabricação do biodiesel. Este contrato teve duração de dois anos. Mas, no segundo contrato de 2009, o número

de funcionários da empresa de assistência técnica foi reduzido para 30 e o número de cidades atendidas também diminuiu, já que, com o número reduzido de funcionários, não conseguiria atuar em todas as localidades. Também, o pagamento passou a ser por resultados, ou seja, por laudos de assistência técnica emitidos, e não pelo valor acordado entre as empresas no contrato, como o anterior. Essas mudanças foram ocasionadas em virtude de alguns conflitos entre as empresas. Mas, elas levantam questões importantes, principalmente sobre a construção da experiência local. Como vimos, as empresas de assistência técnica fazem o elo entre os agricultores familiares e a empresa produtora de biodiesel, e elas é que estão diretamente envolvidas com os agricultores criando relações de confiança. De acordo do Granovetter (2005), quando a estrutura social é pautada pelas relações de confiança, as relações econômicas são facilitadas. A redução no número de técnicos afetou as expectativas de todos os envolvidos e as relações de confiança, nesse contexto específico.

Já com a cooperativa de agricultores, o processo foi um pouco diferente. Desde 2005, quando começou a discussão sobre a questão da usina de biodiesel em Montes Claros, a empresa produtora de biodiesel procurou a cooperativa para eles organizarem a produção de oleaginosas na região. Mas, só em 2009 foi feito um contrato em relação à prestação de assistência técnica, que tinha dois focos diferentes. Um era trabalhar com agricultores que quisessem produzir mamona e o outro, trabalhar com a produção de macaúba⁴. Mas, no meio do contrato, a empresa produtora de biodiesel desistiu de trabalhar com a macaúba, como narraram técnicos da cooperativa. Desencadeou-se, então, um conflito entre esses atores, já que o maior foco da cooperativa estava no projeto com a

⁴ Macaúba é um nome popular para duas espécies de palmeiras do gênero *Acrocomia*. É uma planta com grande capacidade de produção de óleo por área plantada (Wikipédia, 2013).

macaúba. A confiança que se tentara construir ao longo do período de 2005 a 2009 foi impossibilitada, pelo fato de a empresa produtora de biodiesel fazer uma mudança como essa, sem negociar com parceiros e empresas contratados por ela.

Mudou a liderança da empresa produtora de biodiesel lá em cima, muda tudo. E nós, como cooperativa, não só a Grande Sertão, todas as cooperativas que estão nesse arranjo de produção de oleaginosas, a gente fica numa situação muito vulnerável (CA).

Além de destacar novamente a vulnerabilidade dos agricultores familiares nesse processo, também surge a grande dependência desses atores em relação às políticas internas da empresa, ainda que o Selo Combustível Social seja uma política pública. Pode-se perceber a presença de uma hierarquia nesse processo, que envolve, principalmente, relações de poder. Não se está construindo uma parceria, apenas são feitas contratações pela empresa. Esta divisão desigual de poder é algo historicamente construído e amplamente admitido pelos agentes envolvidos (STAREPRAVO; MEZZADRI, 2007). No processo contínuo em que ocorrem as lutas pelo poder, a capacidade objetiva dos atores de dinamizar a sua participação é o fator decisivo que irá concorrer para a reprodução da hierarquia entre dominante e dominados, no interior de cada mercado (DINIZ; FAVARETO, 2012).

Diante desses percalços ocasionados pela hierarquia, o contrato de prestação de assistência técnica junto à cooperativa não foi renovado em 2011. Ele continuou apenas com um projeto de estruturação do solo para o agricultor, mas o trabalho era restrito à correção do solo e quem prestava assistência técnica era a empresa de assistência técnica.

Que é essa questão da análise do solo, da correção, contribuir para o preparo do solo dos agricultores. [...] a gente acompanhava os agricultores e a empresa de assistência técnica dava a assistência técnica (CA).

A dinâmica das relações entre os atores envolvidos na implementação do SCS precisa ser compreendida por um recorte social e temporal um pouco mais amplo. Eventos anteriores à inauguração da usina da empresa produtora de biodiesel na região contribuíram para criar um cenário conflituoso e de pouca confiança na produção de biodiesel. Em 1998, um empresário reativou uma fábrica esmagadora para produzir óleo vegetal, no norte de Minas Gerais. Foi esse o primeiro ator a incentivar a produção de oleaginosas pelos agricultores familiares. Ele criou um projeto em parceria com a empresa de assistência técnica e com os bancos financiadores, estimulando alguns agricultores familiares a produzirem mamona.

E, dentro desse contrato aí, cada um tinha sua função, né? O do empresário era recuperar a fábrica, o da empresa de assistência técnica era montar o programa de assistência técnica e dar assistência. [...] No primeiro ano, nós plantamos 2.000 hectares. No segundo, já passou pra 25.000. Aí um caso onde a extensão funciona é esse aí. Onde tem credibilidade as coisas funcionam. [...] só que tem que o banco, igual eu falei pra você, não liberou recurso de capital de giro para ele (empresário). Ele não aguentou pagar, então, o trem desmanchou tudo (EAT1).

Só que o projeto não obteve êxito; os produtores produziram muito e depois não tinham para quem vender e ainda tinham que pagar ao banco, pelo financiamento da lavoura. O prejuízo financeiro foi grande, mas a descrença do agricultor, não só dos que plantaram, foi muito maior.

Teve uma época aí atrás, que teve um moço de Montes Claros, que incentivou a plantar mamona, até entrar no banco tudo, para plantar. Uma turma de gente entrou nisso, e teve umas pessoas que plantou e produziu muito, muito mesmo. E, depois, o cara não comprou a mamona. Daí o banco ficou em cima dos produtores. Teve gente que queimou, parece que 1.600 sacos de mamona. [...] ninguém produziu mais igual dessa vez. Parece que foi um castigo para o produtor (Agricultor Familiar 1).

[hoje] Quando você fala com alguém que dá certo, eles falam assim: 'ah isso aqui já aconteceu e eu não vou fazer de novo, porque o povo queimou a mamona porque não teve ninguém para comprar, ele fala, fala e depois não vem' Tem gente que ainda não consegue acreditar na empresa produtora de biodiesel (Agricultor Familiar 2).

Destaca-se que os atores envolvidos são muito semelhantes àqueles que atuam hoje com o SCS: empresa produtora de biodiesel, empresa de assistência técnica, bancos (hoje o produtor de oleaginosas tem acesso a um Pronaf específico). Assim, quando a empresa produtora de biodiesel surgiu com um projeto semelhante, precisou investir na construção de confiança. Segundo os técnicos da assistência técnica, foi necessário muito trabalho, muita orientação, muita reunião técnica para tentar convencer e trazer agricultores familiares para a produção de biodiesel e, conseqüentemente, participar do Selo Combustível Social, porque eles estavam muito desacreditados em relação à produção de mamona. O investimento em propaganda foi um importante aliado do processo.

Agricultor familiar, o governo federal através da Empresa produtora de biodiesel está incentivando o plantio de mamona e girassol para a produção de biodiesel. É uma notícia boa. E tem mais, compadre, na próxima safra, a Empresa produtora de biodiesel fornecerá preparo e correção de solo com aplicação de calcário. Se você ainda não plantou, procure o técnico local da empresa de

assistência técnica e pegue sua semente ainda hoje. A empresa produtora de biodiesel garante a compra de toda a produção a preços compensadores. Maiores informações no escritório local da empresa de assistência técnica. E, agora, um recado importante: somente os produtores que plantarem oleaginosas nesta safra terão os incentivos para a próxima (EAT1).

Atenção, senhores produtores rurais interessados a ingressar no programa biodiesel para o plantio de mamona e girassol. Procurar o escritório local da empresa de assistência técnica para fazer o seu cadastro, ou procurar o presidente da sua associação. A safra 2008/2009 já tem preço garantido. Para maiores informações, procure o escritório da empresa de assistência técnica e garanta a sua safra (EAT1).

Então, esse aqui que nós fizemos um folderzinho de divulgação do projeto. A gente falava tudo aí, dava as palestras, distribuía os projetos com esses folderzinhos aquele ali com orientação de plantio... É, pro agricultor. É dentro a gente falava do plano, dessa nova produção de biodiesel, a função da empresa produtora de biodiesel, a função da empresa de assistência técnica e a obrigação do produtor. Quer dizer, todo mundo é orientado do que deve ser feito (EAT1).

Os trechos acima são propagandas veiculadas em rádios regionais e descrições de conteúdos de folhetos explicativos que tentavam despertar o interesse do agricultor familiar, para participar de um grande programa de biodiesel. Nesses trechos, destaca-se a tentativa de atribuir à empresa produtora de biodiesel todas as responsabilidades pelo processo, quase numa perspectiva assistencialista, na qual o produtor terá todos os benefícios, vantagens e garantias, sem qualquer contrapartida aparente. Destaca-se que, no trecho 1, particularmente, ao mesmo tempo em que se valorizam as vantagens para os produtores, também há uma ameaça: "... E agora um recado importante: somente os produtores que plantarem oleaginosas nesta safra terão os incentivos para a próxima". O discurso aqui tem um poder de sedução e de coerção simultâneos.

No entanto, ao tentar promover a iniciativa de produção de biodiesel, essas estratégias de divulgação fortalecem a imagem da empresa de assistência técnica que se tornou a principal ou única referência para a maioria dos agricultores familiares que se envolveram com o SCS.

Foi o capital social da empresa de assistência técnica que teve papel fundamental para que os agricultores que já tinham experiências negativas com a produção de oleaginosas resolvessem aderir à proposta de envolvimento na produção de biodiesel.

O conjunto dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de interconhecimento mútuos, ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como o conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros e por eles mesmos), mas também que são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998, p. 67).

De acordo com os jovens agricultores, foi a empresa de assistência técnica que incentivou, auxiliou na compra e venda, firmou os contratos, distribuiu sementes e prestou assistência técnica, disponibilizando técnicos que deram todo amparo e incentivo aos agricultores, estando sempre presentes e auxiliando em qualquer tipo de produção que o agricultor esteja cultivando, oleaginosas ou não. É importante destacar que não foi possível conversar com um grande número de agricultores, devido às limitações de tempo e à indisposição de muitos produtores com a temática, o que nos leva ter uma visão parcial sobre o papel da empresa de assistência técnica no processo. De qualquer forma, apesar dos fracassos e das frustrações com a produção de oleaginosas na região e do envolvimento da empresa de assistência técnica nesses processos, a

organização manteve influência sobre vários atores – agricultores e empresas, por exemplo. Nas estratégias desenvolvidas pela empresa de assistência técnica, pode-se perceber também a forte presença do poder simbólico, que é o poder quase mágico que permite obter o equivalente àquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito de mobilização, e só se exerce se for reconhecido (BOURDIEU, 2004). “Eles (empresa de assistência técnica) pede para plantar, já levando a sacaria para ensacar” (Agricultor Familiar 1).

O técnico da empresa de assistência técnica sempre incentiva a gente lá, vai nas associações, fala com o pessoal. Lá tem vários que já planta, principalmente a mamona, que tem dado bom resultado (Agricultor Familiar 2).

O trabalho das empresas de assistência técnica, especialmente a que foi observada no presente estudo, já que as cooperativas tiveram conflitos específicos com a proposta da empresa produtora de biodiesel, levaram à adesão de muitos agricultores nos primeiros anos do Selo Combustível Social, mas essa adesão está diminuindo. De acordo com a empresa produtora de biodiesel, em 2011, existiam, na norte de Minas Gerais, 5.600 agricultores familiares cadastrados junto à empresa produtora de biodiesel e, desses, apenas 3.000 tinham contratos para produzir para a próxima safra (2011/2012).

Vários motivos podem ser apresentados para o desinteresse e a desvinculação dos agricultores familiares em relação à empresa produtora de biodiesel, que serão discutidos no decorrer do texto, mas todos eles refletem dificuldades específicas do caso estudado de inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel.

O técnico da empresa de assistência técnica utilizou uma expressão interessante para questionar atitude da empresa produtora de biodiesel: “produzir

biodiesel não é introduzir um tubo e tirar petróleo, não é isso; é trabalhar com pessoas”. É uma nova cultura, que traz mudanças na forma de produzir do agricultor familiar e está alterando uma realidade social; precisa criar um significado positivo para os agricultores familiares. Apesar disso, é preciso considerar que, para a empresa, todo esse processo refere-se a um negócio que a empresa, apesar das diretrizes e normas que regem o SCS, conduz influenciada por experiências anteriores, consolidadas no campo do *management*.

Trata-se, portanto, de uma manifestação do habitus. Para Bourdieu (1998), o habitus é um conhecimento adquirido e incorporado com base nas estruturas objetivas, que opera como uma matriz de percepções, ações, apreciações e representações. “É um conhecimento adquirido, mas também um ‘haver’, um capital, que estrutura e reestrutura as práticas dos agentes em ação” (BOURDIEU, 1998, p. 61).

O habitus da empresa se manifesta também na criação de mecanismos e estruturas que levem a favorecer o negócio, independentemente de orientações subjetivas constitutivas da política pública. Considerando isso, surge outro ator, que também está envolvido no processo: é a empresa que faz o esmagamento de grãos para obter óleo, que será transformado em biodiesel. Esse ator é chave para mais um conflito entre os atores principais do Selo Combustível Social, já que, de acordo com as empresas que prestam assistência técnica, a proposta inicial da produtora de biodiesel não era para comprar grãos e, sim, comprar o óleo bruto, que tem maior valor agregado, da agricultura familiar. Isso seria feito por meio da instalação de esmagadoras em microrregiões do norte de Minas Gerais. E, ainda, os agricultores familiares ficariam com a torta, resíduo gerado com a extração do óleo, que serviria como adubo vegetal. Mas, a empresa produtora de biodiesel contratou outras empresas para fazerem o esmagamento do grão. E, quanto ao aproveitamento dos resíduos do beneficiamento, a empresa

produtora de biodiesel declara que ainda não tem condições de destiná-los ao que inicialmente foi pretendido, ou seja, à produção de ração e de adubos para os agricultores familiares (RAMOS, 2011).

Percebe-se, aqui, uma clara diferença entre a elaboração de uma política pública e sua implementação. Como previsto por Lotta e Pavez (2010), o processo da política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que a transformam, a adaptam, a interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas que já estavam definidas. Neste caso, a empresa produtora de biodiesel mudou a estrutura da política, em razão de interesses próprios, fazendo com que ela fosse implementada de maneira diferente do que foi planejado.

O discurso da empresa produtora de biodiesel era assim: nós queremos comprar o óleo da agricultura familiar, nós não queremos comprar só matéria-prima. E nós, da cooperativa, fazíamos a mesma leitura. Não tinha sentido nós entrarmos no programa só pra vender matéria-prima. A gente queria ir até outros elos da cadeia, a parte da industrialização, vender o óleo bruto (CA).

A empresa produtora de biodiesel não era pra comprar grão, era pra comprar o óleo. A equipe desenvolvia cadeia produtiva, quer dizer o agricultor produzia o grão, e lá na unidade dele próprio, esmagaria lá, a torta ficaria lá. Então, hoje o que ela faz? A empresa produtora de biodiesel já compra o grão, com a torta ela paga o esmagamento, pra você ter uma ideia (EAT1).

O funcionário da empresa produtora de biodiesel confirmou que contrata outras empresas para esmagarem e processarem o óleo, e não repassa essa função para a agricultura familiar. “Não, aqui em Minas Gerais, a empresa produtora de biodiesel não tem esmagadora. Então, atualmente, terceiriza o esmagamento e contrata empresas para esmagar” (EPB1).

Em uma cartilha lançada pela empresa produtora de biodiesel, em 2007, afirma que, em virtude do Selo Combustível Social, a empresa produtora de biodiesel faria parcerias com as secretarias estaduais e municipais de agricultura, e estas teriam papel fundamental na adoção de políticas públicas de incentivo a novas lavouras de oleaginosas. As discussões apontam que, para dar suporte à política pública, seria necessária a existência de uma estrutura institucional e material para as condições efetivas para a inclusão dos agricultores familiares. Trata-se, de fato, de uma iniciativa que tem reflexos importantes sobre o desenvolvimento regional. Mas, na prática, não foi assim que funcionou. A própria empresa produtora de biodiesel afirmou que não mantém nenhuma relação formal com os municípios, e o secretário adjunto da agricultura do município de Montes Claros confirmou que esta relação praticamente não existe e ainda afirmou que sua participação no projeto do Selo Combustível Social fica restrita à relação com a empresa de assistência técnica. “Quanto mais gente ajudando melhor, mas não tem uma relação formal da empresa produtora de biodiesel com as prefeituras ou com os municípios” (EPB1).

Bom, eu acho que essa parceria, hoje, de Prefeitura Municipal de Montes Claros através da Secretaria de Agricultura e a Empresa produtora de biodiesel tá próxima de zero. Não existe [...] Não pode falar zero por um único motivo: a empresa de assistência técnica é parceira umbilicalmente da prefeitura (SMA).

Do ponto de vista das relações locais com atores que conhecem de perto a realidade local, há problemas. De acordo com Abramovay e Magalhães (2007), a criação do Selo Combustível Social representa uma nova fonte de justificção para o sindicalismo rural. A Instrução Normativa nº 1, de 19 fevereiro 2009, orienta que os sindicatos de trabalhadores rurais ou agricultores familiares

devem atuar nas negociações contratuais do Selo Combustível Social. No norte de Minas Gerais, o sindicato atua apenas como um interveniente nos contratos do Selo Combustível Social. “Se você pegar, aqui, qualquer contrato desses, tem um interveniente. Então, o sindicato do trabalhador rural, então, ele é o interveniente de todo processo, entendeu? Então tem participação sim” (EAT1).

No contrato, tem que ter interveniência de órgãos representativos dos trabalhadores rurais. Então, os sindicatos têm a escolha de assinar ou não, mas no contrato tem que ter a assinatura dos sindicatos dos trabalhadores rurais ou da federação, da FITAEN ou da CONTAG e este é um requisito do Selo também, interveniência dos órgãos representativos no contrato [...]. O contrato é feito da empresa produtora de biodiesel com o agricultor, e o sindicato assina como interveniente. Interveniente significa que o sindicato está concordando com as cláusulas que está naquele contrato, que o contrato não está lesando o agricultor ou coisa assim (EPB1).

Os sindicatos podem atuar formalmente na intermediação entre produtores e indústrias e, dessa forma, influenciar a forma como se organiza o novo mercado e agir diretamente na negociação dos preços pagos pelas indústrias para os agricultores familiares (ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007). A análise do caso revela que há participação dos sindicatos como intervenientes nos contratos, participação que é mediada pelos técnicos da empresa de assistência técnica, principalmente. Porém, o potencial de intervenção maior dos sindicatos, como apresentado por Abramovay e Magalhães (2007), não tem expressão. “Tem o sindicato rural, que é de Montes Claros e tem sede lá em Claros. É de trabalhadores rurais esse sindicato, não tem ligação (com os agricultores familiares)” (Agricultor Familiar 1). Quem, geralmente, faz essa intermediação são as empresas de assistência técnica e são

elas que envolvem os sindicatos no processo, ao buscar a assinatura deles no contrato.

Agora, pro sindicato assinar, não adianta o técnico chegar lá com um monte de papel e mandar ele assinar que ele não assina não. Então, o técnico nosso, o agente de extensão, tem que envolver o sindicato também pra ele participar do processo, senão não assina não (EAT1).

Abramovay e Magalhães (2007) afirmam que os sindicatos são participantes ativos na formulação e na execução dos contratos e ainda têm uma importante participação na mobilização dos produtores. No norte de Minas Gerais não funciona assim. Quem formula os contratos é a empresa produtora de biodiesel. O sindicato assina, mas quem cobra o cumprimento dos contratos da empresa produtora de biodiesel são as empresas de assistência técnica. Os sindicatos apenas acompanham os técnicos na mobilização dos agricultores. Embora não tenha sido possível conversar com representantes dos sindicatos, durante a pesquisa de campo (uma limitação desse trabalho), é preciso considerar que se os sindicatos se posicionam contrários aos contratos, podem não abrir um canal de negociação com a empresa e prejudicam, de maneira imediata, os agricultores que conseguiram financiamento e obtêm assistência técnica nas propriedades para diferentes tipos de culturas. Os sindicatos, como estão hoje, não teriam estrutura para fazer uma mobilização dos agricultores como se espera. De fato, parece haver uma visão mais ideal do que real do papel dos sindicatos na atualidade.

O processo de implantação do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais envolveu vários atores. Alguns foram mais ativos e outros tiveram pouca atuação no processo em si, mas causaram impactos. De acordo com Mafra (2011), durante a implantação de uma política, os atores sociais se movimentam

de forma a fazer valer as suas visões de mundo e o que prevalece é um conjunto de valores dominantes num determinado espaço social. No caso da experiência norte de Minas Gerais não foi diferente; os atores foram se articulando e querendo expor seus interesses, mas o ator dominante ao longo do processo foi a empresa produtora de biodiesel, porque organizou a política pública, de maneira que favorecesse suas ações. Destaca-se que essa empresa, por seu papel muito específico em todo o processo – esteve presente desde a elaboração das normas – e ainda por seu poder de determinar mudanças ao longo do próprio processo, garante grande parte do controle sobre a implantação do SCS.

O móvel de todas essas lutas é o poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de divisão que, tão logo se impõem ao conjunto de um grupo, estabelecem o sentido e o consenso sobre o sentido, em particular sobre a identidade e a unidade do grupo, que está na raiz da realidade da unidade e da identidade do grupo (BOURDIEU, 1996, p. 108).

Muitas expectativas foram empregadas pelos diversos atores que participaram do início da política pública do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais, justamente porque as instruções normativas previam benefícios para todos os envolvidos e a inclusão do agricultor familiar na cadeia produtiva do biodiesel. No entanto, no momento em que a política sai do papel, aparecem novas variáveis que devem ser levadas em conta e modificam a configuração desses processos sociais. Romano (2007) lembra que o resultado e a racionalidade das políticas são contingentes, em função das estratégias dos atores de dentro e de fora do Estado e do processo de formação de instituições.

A racionalidade que envolve as decisões e as ações em torno de políticas públicas não é linear, absoluta ou apenas instrumental. As políticas públicas não são processos ou instâncias descolados do restante da sociedade, nem sequer

dependem apenas do posicionamento de um único ator social, cujos poderes seriam capazes de garantir a sua efetividade (MAFRA, 2011).

Na prática, muitos gargalos surgiram na implementação da política. Esses gargalos deram origem a tensões sociais que surgiram com as expectativas que não foram atendidas e foram causa de conflito entre a empresa produtora de biodiesel e outros atores. Por isso, as articulações entre esses atores foram praticamente extintas no ano de 2012, devidos aos conflitos e problemas, que serão tratados nos próximos capítulos, em torno do Selo Combustível Social.

4.2.2 Articulações e conflitos em torno do Selo Combustível Social

Para discutir a dinâmica do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais, primeiro, tem-se que levar em conta o porquê da instalação de uma usina de biodiesel, nesta região. Alguns fatores determinaram a instalação da empresa produtora de biodiesel em Montes Claros, por ser uma região carente em investimentos e que tem alta concentração de agricultores familiares. Além disso, a empresa recebeu todo o apoio para a instalação.

A escolha foi em função da região, pelo fato da região carente desse Estado, de empreendimento que viesse, por exemplo, dar sustentabilidade para o pessoal da agricultura familiar. Tanto que foram as três unidades escolhidas em lugares bem estratégicos: aqui no Norte de Minas; em Quixadá, no Ceará, e a outra em Candeias, na Bahia. São regiões extremamente carentes de investimento. O que, na época, a presidência da republica pensou foi em tê-la em função disso mesmo, o favorecimento para o quê seria, vamos dizer assim, pra dar uma alavancada na agricultura familiar, mais apoio, mais crescimento pra esse pessoal, a melhoria de renda. A ideia do projeto é essa mesmo. Seria isto aí, mais em função da necessidade de apoio pra esse pessoal da região (EPB2).

A instalação das usinas nessas áreas estratégicas visa atender aos requisitos do PNPB e, mais especificamente, do Selo Combustível Social. De acordo com Ramos (2011), a localização da Usina em Montes Claros é pertinente, já que o norte de Minas Gerais está incluído na região do semiárido brasileiro, designada pelo PNPB como prioritária na aquisição e na manutenção do Selo Combustível Social, que certifica a produção da empresa produtora de biodiesel. Mais importante que isso, a região, hoje, é ocupada por pessoas de fundamental importância para que a empresa produtora de biodiesel mantenha o Selo Combustível Social, que são os agricultores familiares (RAMOS, 2011). Pode-se perceber que o Selo Combustível Social trouxe benefícios para a região, principalmente em relação à visibilidade.

A região passou a ter maior visibilidade. Os problemas que até então eram desconhecidos ou renegados, eles passaram a ter evidência e o Norte de Minas, como eu disse no começo, assim como o nordeste do país, nós somos protegidos pela constituição. Então, alguém passou a olhar para o Norte de Minas e, em cima desse problema, surgiram novos problemas e apareceram uma série de necessidades que foram evidenciadas (SMA).

Essa visibilidade trazida pelo mercado de biodiesel não é exclusiva da região norte de Minas Gerais. Mafra (2011) cita como o exemplo o caso de uma unidade de produção implantada em Varginha, MG.

Essa proposta de desenvolver iniciativas que permitam favorecer a solução de problemas ambientais e também de problemas sociais [...]. Aliada ao pioneirismo da iniciativa (motivo de orgulho para seus idealizadores e para a população local), fez com que a experiência ganhasse destaque nos meios de comunicação e chamasse a atenção

de empresas interessadas em fazer acordos ou parcerias com o município (MAFRA, 2011, p. 19-20).

Mesmo sendo locais e situações distintas, pode-se observar que os projetos desenvolvidos, relacionados ao biodiesel, deram visibilidade para essas regiões. Além de dar maior visibilidade para a região, a política do Selo Combustível Social também tem a intenção de trazer benefícios para todos os atores envolvidos na política. A empresa produtora de biodiesel obtém reduções de alguns impostos e preferência na participação de leilões, e a certificação do Selo dá muita visibilidade, inclusive internacional, para a empresa. Os agricultores familiares poderiam participar de uma cadeia produtiva, até então desconhecida por eles, podendo gerar emprego e renda. As empresas de assistência técnica também seriam beneficiadas, por conseguirem novos contratos e ampliariam seus negócios.

No entanto, o significado do Selo Combustível Social não é conhecido por todos os atores que estão envolvidos no processo. Entre os agricultores familiares que estão incluídos nesse grupo, a maioria desconhece a denominação Selo Combustível Social; para eles, o que existe é um programa da empresa produtora de biodiesel, em que eles ganham semente e assistência técnica para plantar mamona e vender para fábrica de biodiesel. Não tem ideia da importância que eles têm para a continuação dessa política ou, ainda, de que esta política pública foi criada para favorecer a inserção do agricultor familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Alguns afirmam que eles já foram informados, mas que não entenderam o que realmente significa. “Nós fomos a um congresso do biodiesel em Montes Claros, que explicou, mas acho que ninguém entendeu” (Agricultor Familiar 4). “Já teve reunião lá com o gerente da empresa produtora de biodiesel, eles explicaram pra gente, mais ou menos” (Agricultor familiar 6).

A importância do agricultor familiar para o selo é reafirmada na fala do funcionário da Empresa produtora de biodiesel. “O selo tem garantido que o agricultor familiar participe deste processo. Porque sem o Selo a maior parte das empresas trabalharia com grandes agricultores ou grandes empresas agrícolas” (EPB1).

Os jovens agricultores também não têm conhecimento da existência e da função do Selo Combustível Social. Entretanto, a própria Instrução Normativa nº 1, de 19 de fevereiro de 2009, inclui esse grupo em um princípio orientador, que é a geração de renda, por meio do incentivo ao estabelecimento de atividades agrícolas que incluam jovens e mulheres e que proporcionem retorno econômico satisfatório (BRASIL, 2009). Estes jovens sabem da existência da compra de oleaginosas produzidas pelos produtores rurais, pela empresa produtora de biodiesel. Inclusive, eles próprios desenvolveram uma lavoura experimental de mamona e venderam para a empresa produtora de biodiesel. Porém, também desconhecem a importância da sua participação para o cumprimento dos critérios do SCS.

Cada ator que está envolvido no processo do Selo em Montes Claros encara os benefícios e os beneficiários do Selo de formas diferentes. A empresa produtora de biodiesel reconhece que obtém as reduções fiscais com o SCS e que isso impacta na parte social da empresa.

Se a gente utilizar o óleo que comprou do agricultor familiar pra fazer o biodiesel, a gente tem aquelas isenções, isenções fiscais que eu não sei exatamente quais são, mais devem ser algo como o PIS, CONFINS [...] (Benefício) Econômico é só esse sim. E tem os leilões. Pra vender o biodiesel nos leilões da ANP, oitenta por cento do mercado é reservado para as empresas que têm o selo combustível social [...]. O valor que é negociado por quem não tem o selo é menor,

assim, as empresas que têm o selo podem participar da maior parte dos leilões (EPB1).

Ainda em relação aos beneficiados com o Selo Combustível Social, o funcionário da empresa produtora de biodiesel afirma que depende dos aspectos que serão analisados. “Se você pegar financeiramente, com certeza, não é a empresa produtora de biodiesel. Mas, se você pegar uso de imagem, com certeza, é a empresa produtora de biodiesel. Depende do viés” (EPB2).

Siniscalchi (2010) ressalta que, financeiramente, a forma como o selo social foi estruturado não é vantajosa para os produtores de biodiesel. Os custos para transferir conhecimentos, tecnologias, assistência técnica, sementes e insumos para a produção de culturas alternativas à soja são muito maiores que a redução de impostos proposta na legislação. Mesmo não apresentando grandes vantagens financeiras, a empresa, por ser certificada, ganha um selo que a valoriza perante a sociedade e essa imagem social pode trazer muitos benefícios.

O técnico da empresa de assistência técnica acredita que a grande beneficiária do Selo Combustível Social é a empresa produtora de biodiesel. Porém afirma que o projeto é para beneficiar o agricultor também, pois traz vantagens para ele. Além disso, o agricultor familiar tem a venda garantida, ou seja, a empresa produtora de biodiesel garante a compra total de oleaginosas de todos que tiverem contrato com ela.

Agora, é um projeto para ter dois ganhos, a Empresa produtora de biodiesel e o produtor. Porque o produtor receberia assistência técnica, insumo, receberia todo fomento, se fosse o caso. E acho que ela poderia pagar muito mais do que ela gasta hoje com o agricultor. Mas só que ela é mal assessorada. Ela não tem uma assessoria boa na área agrícola, pra comprar uma boa semente, pra fazer um projeto de estruturação do solo, fazer uma diretriz bem feita, então, ela é mal assessorada. Aí, quando a gente faz,

eles acham que a gente 'tá querendo ganhar algum proveito, alguma coisa desse tipo, e não aceita. Mas, o grande beneficiário do Selo Social é ela (EAT1).

Esse selo dá algum benefício para o agricultor. Primeiro, a assistência técnica, né? Segundo, fomento. Seria o fomento, tanto semente, o fertilizante e a correção, o corretivo (EAT2).

Toda a produção. Agora, ela tem o projeto, quando eu falo que o projeto é bom, que acho bacana o projeto é o seguinte: dá a semente, dá assistência técnica e ainda busca a produção in loco. O produtor tem uma unidade local que é estabelecida ou na comunidade ou no município. Aí ela vai lá (EAT1).

As empresas de assistência técnica também foram beneficiadas em virtude do Selo Combustível Social. Antes do projeto, as empresas já trabalhavam no campo, junto ao agricultor, e, com a contratação de mais técnicos em função do programa, foi possível prestar uma melhor assistência para o produtor, tanto para as oleaginosas como para as outras culturas. As intervenções da assistência técnica para aumentar e melhorar a produtividade das culturas (seja na recuperação dos solos, seja na capacitação e na assistência técnica dos agricultores) pode levar a alcançar um resultado mais significativo para o agricultor (SINISCALCHI, 2010), gerando benefícios também para as empresas de assistência técnica.

Na verdade, no que a cooperativa é beneficiada disso é porque você tinha uma equipe técnica que ela estava por conta do programa e, na propriedade do agricultor, ela não estava olhando só a oleaginosa em si. Ela estava olhando a unidade produtiva. Então, isso aí era um diferencial porque a cooperativa de agricultores, a gente trabalha com outras cadeias produtivas derivadas da cana, frutas, polpa de frutas. Quando o técnico ia na propriedade, ele estava também acompanhando outras atividades, que ia beneficiar outro ramo da cooperativa. Então, esse fato é o único benefício

que a cooperativa tinha pra manter uma relação com a empresa produtora de biodiesel e manter uma equipe técnica que pudesse fazer esse trabalho. Mas, financeiramente, não tinha muita vantagem (CA).

Bom, a empresa de assistência técnica ganha, que a função nossa já é ficar no campo e dar assistência ao agricultor. Hora nenhuma a gente visa lucro com esse projeto. Então, o quê que a empresa de assistência técnica ganha? A empresa de assistência técnica ganha o que ela conseguiu nesses 62 anos de existência, um órgão de assistência técnica e extensão rural ao lado do agricultor. Então, todo projeto que é benéfico nós estamos passando pra ele, quer dizer, que o que ganha é o agricultor (EAT1).

Eu acho que a empresa de assistência técnica tem um ganho adicional aí, de valorizar o agricultor. Outras alternativas de estar nesse mercado, ou seja, ela 'tá trazendo uma novidade, ela tá apoiando, para que não haja problemas sociais de maior alçada (EAT2).

Já o representante da Secretaria de Agricultura acredita que ninguém foi beneficiado pelo Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais e fala como se a política já não existisse mais, incorporando alguns problemas em relação a ela, que serão tratados posteriormente.

Ninguém. A empresa veio pra cá pra ela receber a matéria-prima daqui. Foi criado um projeto que se teve um custo, eu não sei mensurar qual é o custo desse projeto. Então, sabe-se que ele é muito grande. A implantação dessa indústria aqui, não sei o das outras indústrias que foram implantadas ao longo do nordeste, mas aqui gastou-se muito dinheiro. [...] O que importa não é a quantidade de dinheiro é o resultado, é o benefício que isso pode trazer. E pra, especificamente, o homem, o pequeno produtor do norte de Minas, aí é que tem o problema, mesmo que seja pouco, se ninguém levou vantagem pra aquilo que ele foi feito, especificamente o produtor familiar e ele não teve ganho nenhum, qualquer seja o valor gasto no empreendimento, pra mim é nulo. Perdeu-se tempo. Jogou-se com a esperança das pessoas e eu acho que é isso que importa. Esse projeto foi feito pra

mudar a região, mudar a qualidade de vida das pessoas, criar uma nova concepção de cultura dentro daquelas pessoas [...]. Agora eu pergunto se veio pra cá isso e essas pessoas que até então não tirou proveito nenhum disso. Então, eu acho que, realmente, nós estamos colecionando, até então, o norte de Minas é fracasso. É decepção (SMA).

Apesar das discordâncias sobre o SCS, a maioria dos entrevistados parece concordar que um dos principais problemas enfrentados na região refere-se às mudanças promovidas pela empresa produtora de biodiesel na implantação do SCS. Ainda que respeitando a regulamentação – o que garante a manutenção do Selo -, a empresa introduziu mudanças, tais como a não pesquisa com a macaúba, a exigência de hectares em relação à área plantada pelos agricultores, a compra do grão e não do óleo, a não produção de biodiesel com a mamona comprada, etc. Essas mudanças criaram instabilidade e desconfiança no cenário local.

Tudo aquilo que foi acordado, o mais importante que foi acordado com relação a biodiesel com os produtores, foi negado a eles... A empresa produtora de biodiesel chegar aqui falar uma coisa e não cumprir, eu não quero mais participar disso, tanto é que desistimos disso (SMA).

Você tava falando uma coisa que é o seguinte: 'existe uma política pública que é o Selo Combustível Social. Existe uma política, uma teoria de como deveria ser.' Só que falar é uma coisa e estar sendo feito é outra. Então, há esse desencontro da política pública entre o que foi planejado e o que está sendo executado. Então, a diferença tá tudo nisso aí. Isso aí tá tudo errado. Você tá falando uma coisa e outra totalmente diferente está acontecendo aqui em baixo. E ninguém está sabendo disso, acho que ninguém está sabendo (EAT2).

Como são as empresas de assistência técnica que lidam diretamente com o agricultor familiar e foram as principais responsáveis por convencer os

produtores a aderirem à política e comecem a cultivar as oleaginosas, se o processo dá errado, eles cobram explicações das empresas de assistência técnica.

E, como um projeto desse não se faz como deveria como o técnico anuncia, quer dizer o técnico toma um coice, vamos dizer assim, né? Da comunidade dele, e ele passa a ficar desacreditado (EAT2).

O agricultor... Você vai lá e fala que vai fazer uma proposta de trabalho, que é pra 3 anos, que a cooperativa vai estar dando uma assistência técnica de 2 ou 3 anos. E, após, o agricultor começa a ter um grau de confiança muito grande, e dá uma expectativa de vida nele diferente. E aí, daí a pouco, vem uma decisão que o contrato da empresa produtora de biodiesel quebra e aí volta, e quem 'tá lá é as cooperativas, é a diretoria da cooperativa que tá de frente a frente com o agricultor o tempo inteiro. Então, eu acho que esse também é outro desgaste psicológico e político de queimação mesmo das cooperativas em reparar isso (CA).

Então, isso era o que 'tava mais motivando os agricultores a continuar no programa. Com esse rompimento que teve, a empresa produtora de biodiesel, nós, como cooperativa, tivemos que voltar para o agricultor e falar que, infelizmente, a relação nossa com a empresa produtora de biodiesel 'tá nesse e nesse pé (CA).

Para os técnicos das empresas que prestaram assistência técnica, o Selo Combustível Social é uma certificação de aparência, porque, na realidade, a empresa produtora de biodiesel não tem interesse em trabalhar com a agricultura familiar, que são os principais atores do Selo. “Eu continuo pensando que a Empresa produtora de biodiesel, ela 'tá sendo irredutível no sentido de não continuar no programa com o agricultor familiar” (EAT 2). Para ela, é mais rentável trabalhar apenas com grandes empresas. Isso reflete uma manifestação do habitus empresarial que busca fornecedores que sejam capazes de atender plenamente aos seus padrões e demandas. A lógica de inclusão social não faria sentido nesse contexto.

Pois é. Mas é aí que 'tá o negócio. O Selo não pode ter uma política de aparência. Então, o que nós temos que fazer é corrigir ou, então, definir o quê que ela quer, ou, então, essa fábrica 'tá no lugar errado (EAT1).

Já os funcionários da Empresa produtora de biodiesel afirma que a empresa foi criada com o viés na agricultura familiar e, por isso, quer trabalhar com estes atores e a única limitação do Selo é conseguir chegar aos 30% de investimentos na agricultura familiar que são exigidos pela norma. “A empresa foi montada com esse viés da agricultura familiar. Tem um significado muito forte dentro da empresa” (EPB2).

A gente vê com bons olhos a agricultura familiar. Então, a gente concorda com a política do selo. O desafio constante de conseguir comprovar o selo e os trinta por cento é uma desafio, uma limitação. Mas, acho que a empresa esta bem alinhada com a política do selo (EPB1).

São muitas as limitações da política do Selo Combustível Social, no norte de Minas Gerais. As maiores limitações estão ligadas à produção e ao preço, que serão tratados a seguir.

A empresa produtora de biodiesel, em 2008, apresentou uma cadeia produtiva de biodiesel, no lançamento de sua Usina em Montes Claros, MG. Essa cadeia apresentava a agricultura familiar como um componente do processo, ou melhor, o grande fornecedor de matéria-prima, conforme se observa no modelo de cadeia mostrado na Figura 6.

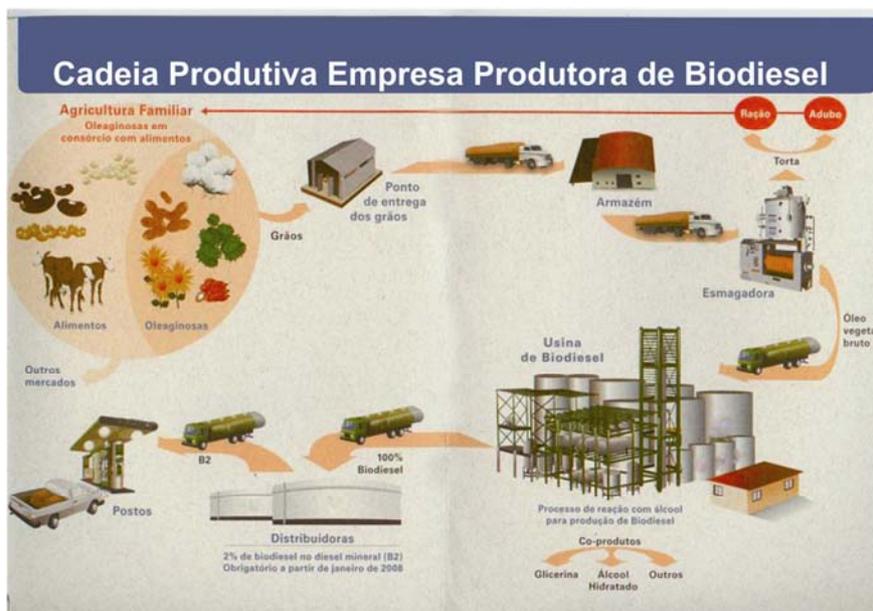


Figura 6 Modelo de cadeia produtiva de biodiesel no Norte de Minas.
Fonte: RAMOS (2011)

Pode-se perceber que, no decorrer do tempo, vários elos dessa cadeia foram rompidos ou sequer existiram. Antes, porém, de analisar os elos dessa cadeia, é bom lembrar que, de acordo com os dados do trabalho para inserir o agricultor familiar nessa cadeia, a empresa produtora de biodiesel oferece o seguinte suporte: semente, assistência técnica e garante a compra dos grãos, e, por meio desses benefícios oferecidos, atinge os 30% de investimento na agricultura familiar e consegue o Selo Combustível Social.

Voltando à cadeia produtiva de biodiesel da empresa produtora, podem-se perceber algumas contradições com a realidade. A questão da produção da agricultura familiar é a primeira delas. No início do Selo Combustível Social, três culturas foram testadas pelo agricultor familiar do norte de Minas Gerais: a macaúba, o girassol e a mamona.

Naquela região existe uma área de concentração de macaúba e a exploração dessa palmeira é feita, atualmente, de forma extrativista e produz cerca de 4,8 toneladas de óleo por hectare, número aproximadamente dez vezes maior que o da soja. Apresenta, ainda, outras vantagens competitivas, tais como a possibilidade de cultivos consorciados e em pequenas áreas, o que permite a participação da agricultura familiar; a demanda de mão de obra ao longo de todo ano e a não competição com a produção de alimentos, visto que pode ser introduzida nas áreas de pastagens, sem concorrer com as terras destinadas à produção de alimentos (SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS, 2012). Por isso, a empresa produtora viu aí uma oportunidade de gerar matéria-prima para o biodiesel, estimulando o extrativismo pelos agricultores familiares. Mas, após o primeiro ano de coleta, com problemas na qualidade dos produtos, no armazenamento e com dificuldade para esmagar, a Empresa produtora de biodiesel informou que era um projeto experimental, que não havia dado certo e que não iria mais investir nessa cultura.

A empresa produtora de biodiesel descobriu que a macaúba seria uma maneira mais fácil dela avançar, em termos de matéria-prima por produção de biodiesel, porque está aí, não precisa plantar, está pronto. Aí, o que eles fizeram? Fizeram o seguinte: no primeiro ano, eles começaram a incentivar a coleta e começaram a colher, até eles colherem uma determinada quantidade. Mas tinha que fazer o estudo, como colhe isso, como é que vai ser, mas não. Segmentou todo o mercado. Vamos comprar macaúba e comprou, no primeiro ano, comprou 200 toneladas. Então, no segundo, estava tudo preparado, o povo entrando no campo, tudo. Aí ela decidiu: não vamos comprar isso aí não, porque eles queriam comprar a primeira etapa para fazer a experiência. Por exemplo, o problema da macaúba, o coco cai e esse primeiro processo, tudo que é coco que tinha lá, novo, velho, eles iam

catando e, no final, não tinha um produto de qualidade (EAT1).

Percebem-se, aqui, a falta de uma pesquisa sobre o extrativismo da macaúba e a necessidade de uma integração ou articulação entre vários atores, para que esse extrativismo possa efetivamente funcionar. A pesquisa não deveria ser um elemento constitutivo de uma estratégia de inclusão de agricultores familiares, considerando que se trata de produto presente no cotidiano dos mesmos?

O girassol também era uma opção. Mas, alguns produtores entrevistados que o plantaram não obtiveram muito sucesso com a produção e, de acordo com a empresa de assistência técnica, é necessário um zoneamento agrícola⁵ para o plantio do girassol. De acordo com as regras apresentadas pela Instrução Normativa nº 1 (19 de fevereiro de 2009), para os efeitos do Selo Combustível Social, todo óleo vegetal *in natura* deve atender a, pelo menos, um dos seguintes requisitos: a) zoneamento agrícola, b) recomendação técnica emitida por órgão público competente e c) ser de origem extrativista (BRASIL, 2009). “A questão do girassol depende do zoneamento. Se não tiver zoneamento, não tem plantio” (EAT1). Diante dessa situação, o girassol, no norte de Minas Gerais, não atende aos requisitos da política pública e a empresa produtora de biodiesel não incentiva o seu plantio.

Esse ano, de novo, eu tentei de uma outra forma, porque eu tenho o cadastro lá na empresa produtora de biodiesel para produzir. Aí eu tentei com o girassol, mas lá o povo fala que

⁵“O Zoneamento Agrícola de Risco Climático é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura. O estudo é elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos e permite a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares” (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2013).

tem extinção de pássaro. Só se for por aqui. Eu plantei uma lavoura, até bonita que ficou. A mamona eu plantei consorciada, mas o girassol foi sozinho e as jacutaías (pássaros) não deixou eu vender para a empresa produtora de biodiesel. Elas pegaram desde de pé. Parece que ele (o girassol) é muito bom para dar, mas eu nem cheguei a entregar para a empresa produtora de biodiesel (Agricultor familiar 1).

Com as adversidades surgidas com a macaúba e com o girassol, e com a dificuldade de plantar outras oleaginosas, devido à limitação climática da região, a produção de oleaginosas concentrou-se na mamona. Pode-se perceber que o que a política pública define não alcança o dia a dia dos produtores. A empresa, por sua vez, definiu o perfil de matéria-prima que considerava interessante para seus negócios, mesmo com as mudanças na legislação, pelo Decreto nº 6.458, de 14 de maio de 2008, que permitiram que o agricultor familiar dessa região pudesse, então, plantar a matéria-prima que melhor se adaptasse aos seus interesses e vocação agrícola. A empresa produtora de biodiesel passou a adquirir apenas a mamona que era produzida pelos agricultores familiares.

Por isso, a produção de mamona naquela região expandiu significativamente nos últimos anos. Os dados do Quadro 9 demonstram essa expansão. Percebe-se que, no ano de 2007, a maioria das microrregiões do norte de Minas Gerais ainda não produzia mamona. Com os processos para a instalação da Usina de Biodiesel em Montes Claros e os incentivos advindos do Selo Combustível Social, essa produção teve um crescimento expressivo a partir de 2008. Só que começou a cair na safra de 2011.

Quadro 9 Quantidade produzida de mamona na região norte de Minas Gerais

Mamona - quantidade produzida (toneladas) - norte de Minas Gerais					
Microrregião	2007	2008	2009	2010	2011
Bocaiúva	0	86	267	264	25
Grão Mogol	0	32	207	209	94
Janaúba	428	2348	1754	2287	1167
Januária	2341	5620	4094	3629	3437
Montes Claros	0	392	1910	1562	829
Pirapora	0	207	497	485	83
Salinas	0	46	110	20	355
Total	2769	8731	8839	8456	5990

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

A produção de mamona pela agricultura familiar tem uma característica muito importante, que é a cultura consorciada, ou seja, duas culturas no mesmo espaço. O incentivo a esse tipo de produção, o plantio consorciado, também foi uma estratégia para conseguir a adesão do agricultor. Eles devem diversificar suas atividades ao invés de apostarem todo o seu trabalho em uma única fonte de renda. O produtor não precisa deixar de plantar o milho para plantar mamona, ou deixar de plantar feijão para plantar mamona. Eles devem continuar produzindo os alimentos básicos como sua fonte principal de recursos e as oleaginosas como uma poupança. Este é um dos princípios orientadores da legislação do Selo Combustível Social, que é o princípio da segurança e da soberania alimentar, que contribui para a garantia da autossuficiência alimentar da família e do país, estimulando a produção diversificada na propriedade e adotando práticas que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2009). De acordo com Schaffel e Rovere (2010), é importante ressaltar que a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel deve ser um fator de geração de renda

complementar para a família. O biodiesel deve ser um meio para a agricultura familiar, não um fim.

De acordo com os próprios agricultores, a produção de oleaginosas é vantajosa, desde que plantada no sistema consorciado de produção, porque o consórcio, além de favorecer o solo, que normalmente se encontra muito desgastado, ajuda a evitar pragas e torna os produtos mais bonitos e saborosos.

Eu fiz esse experimento com o consórcio da mamona com a moranga híbrida. Foi incomparável tanto a produção da mamona como a produção da moranga. E também não usamos nenhum agrotóxico para o manuseio, controle de pragas. Então, assim, é comprovado, é um sucesso quem tem pequena propriedade, principalmente quem mexe com pequenas irrigações, é um caminho. Além de ter uma produtividade, melhora a qualidade do solo. É comprovado o sucesso (Agricultor Familiar 6).

A mamona desenvolve raízes bem profundas que ajuda no arar do solo. E mesmo as folhas, o cacho e a casca, todos ajudam no solo. Ainda sobre o ato de plantar oleaginosas, é comentado que ele só é compensatório se cultivado em consórcio, visto que dedicar-se exclusivamente ao plantio dessa cultura, caso o cultivo não seja bem sucedido, o prejuízo será grande. Assim como já se vai plantar outras culturas, esta mescla, não haverá prejuízo (Jovem Agricultor).

Esse sistema de produção recebe todo o incentivo das empresas de assistência técnica, principalmente para evitar o monocultivo, comprometendo as práticas tradicionais, como a produção diversificada, que poderia surgir no processo do Selo Combustível Social, já que as usinas com maior capacidade produtiva são racionalmente indutoras de monoculturas (SANTOS; DAYRELL, 2011). “Inclusive, a recomendação é que seja consorciado, pra não quebrar

aquela sequência que a pessoa tem, de todo ano ele planta a roça dele ali, normal” (EPB2).

A partir da safra 2010/2011, as dificuldades para a produção de oleaginosas vinculadas à produção de biodiesel tornaram-se mais evidentes no norte de Minas Gerais, para o Selo Combustível Social. A primeira é a limitação de área, não só pela exigência da empresa produtora de biodiesel, em que a área mínima deverá ser de 2 ha, o que restringe a inclusão de muitos agricultores familiares e, sob certos aspectos, contraria a orientação de consórcio e de diversificação da produção. O próprio agricultor falou a respeito da dificuldade de área para o cultivo da mamona.

Um dos maiores problemas lá é que a terra é pequena mesmo, sabe? Cada pessoa tem 2 ha, às vezes 3 ha e já tem a pastagem pronta, né? Então, assim, a pessoa fica meio assim sem querer investir em outra coisa porque aquilo ali, para ela, já tá mais ou menos garantido. Eu acho que esse também é um dos problemas (Agricultor familiar 2).

Se os agricultores não plantarem uma área mínima de 2 ha, a empresa produtora de biodiesel não faz contrato e não compra a produção, exceto dos contratos que estavam vigorando antes dessa exigência.

Pra fazer o contrato, o pré-requisito básico é ele ter DAP, que é a declaração de aptidão Pronaf e também a área mínima para a contratação é dois hectares. Então, vendo, assim, bem por alto, são estes dois pré-requisitos (EPB1).

Nos anúncios feitos no princípio, pela empresa produtora de biodiesel e pela empresa de assistência técnica, qualquer produtor familiar poderia participar. Mas, no meio do processo, modificam-se as regras do jogo e muitos agricultores são excluídos do processo, com frustração, pouca informação,

assumindo riscos que não estavam delineados no início da proposta. Isso leva à ruptura nas relações de confiança e pode significar a perda de um intangível precioso (BISPO, 2011).

De acordo com o funcionário da empresa produtora de biodiesel, plantar uma área menor não é econômico nem para o produtor e nem para a empresa. “Então, a gente acha que a área muito pequena não é compensatória, principalmente para o produtor” (EPB1). Mas, o técnico da empresa de assistência técnica discorda dessa visão. Para ele, com essa exigência, a empresa produtora de biodiesel impede que muitos agricultores adiram ao programa e ainda cria um clima de incerteza junto ao agricultor; se hoje exige dois hectares, amanhã poderá exigir mais.

A falta de adesão de produtores ao Selo Combustível Social, ocasionada pela restrição da empresa produtora de biodiesel, também traz desvantagens econômicas para as empresas de assistência técnica, já que elas recebem por laudos de assistência de cada agricultor. De certa forma, considerando o perfil dos produtores, essa regra implica em exigir deles um compromisso maior com a produção de oleaginosas, que passaria a ocupar uma parte maior das propriedades e do tempo das famílias, contrariando, de certa forma, a ideia de diversificação nas propriedades, característica desse agricultor.

Embora empresas, agricultores e assistência técnica façam parte de um mesmo mecanismo de política pública, é possível observar que cada qual tem uma estratégia própria, uma identidade e, portanto, visões e comportamentos diferenciados em relação a essa mesma política. Assim, é comum verificar desencontros e contradições na operacionalização de princípios básicos, sobre os quais, às vezes, há um consenso estabelecido.

Um exemplo aconteceu com o fornecimento de sementes, parte dos investimentos da empresa produtora de biodiesel nos agricultores familiares.

Problemas no processo de distribuição criaram limitações para o cultivo de mamona. Isso porque existe muito atraso na entrega deste fomento e, como a região norte de Minas Gerais tem limitação climática, se a plantio não acontecer no tempo certo, pode acarretar problemas com a qualidade do produto e, até mesmo, a perda da lavoura. “[...] se o problema fosse levado a sério, semente no final de setembro estaria à disposição” (CA).

Não tem planejamento de produção. Então, como eles fazem lá, então, vai distribuir semente esse ano. Nós estamos no mês de setembro, essa semente já deveria estar no campo. Onde é que ‘tá? Ninguém sabe que ninguém tem, ou seja, não tem planejamento. Como é que vai distribuir a semente desse ano, me explica? E todo ano, o que eles fazem? Eles contratam esse pessoal que produz semente que tem pivô. Contrata, o cara planta em março pra colher no começo do ano e distribuir. O ciclo da lavoura é de 180/240 dias, ele vai distribuir isso em dezembro (EAT2).

O atraso das sementes pode levar os agricultores cadastrados a desistirem de plantar a mamona porque, quando as sementes chegam até os agricultores, em dezembro, eles já podem ter ocupado suas áreas de cultivo com outras culturas (SANTOS; DAYRELL, 2011). Por isso, esse atraso constitui um grande entrave para o desenvolvimento do programa de biodiesel, o que contribui para a quebra de safra ou a forte redução da produtividade (SINISCALCHI, 2010).

Mas, o principal conflito do Selo Combustível Social, entre a empresa produtora de biodiesel e o agricultor familiar, é o preço pago pela mamona. O produtor não vai e não pode entrar em um mercado que não seja economicamente viável para ele. É uma nova produção. Tem que gerar benefícios, principalmente econômicos, para continuar tendo aceitação. Se não for assim, o agricultor fica descrente com a política, principalmente porque, para

conseguir a adesão do agricultor, as propagandas de divulgação afirmavam que o preço era garantido e que o risco para o agricultor não existia, o que, na prática, não ocorre. Os dados mostram que os riscos ficam todos para o agricultor.

Primeiro, a questão de preço. Tem preço o produtor planta. Se você quer fazer uma coisa nova dessa, por exemplo, pegar a mamona e colocar em destaque, se você não tiver um subsídio, alguém tem que pagar isso. Porque senão não consegue não. Como é que eu quero plantar, chegar aqui no norte de Minas, nunca plantou mamona, eu quero, de uma hora pra outra, plantar 100.000 hectares? De graça, só na conversa? Sem preço, sem preço bom e sem nada? Como? Não tem lógica (EAT1).

(O preço pago pela mamona) não é assim grande coisa, mas é mais caro do que se fosse produzir o milho. A mamona é menos manuseada e vende mais cara do que o milho. Se ela render o peso, ela dá mais renda pra gente (Agricultor Familiar 1).

O principal problema relacionado ao preço é a fonte de informação. O preço da mamona que consta em contrato com o agricultor familiar é estabelecido pela Bolsa de Irecê, BA. De acordo com os dados obtidos nas entrevistas e nos documentos analisados na pesquisa, a cotação de preço da mamona é disponibilizada no site da Secretária da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Aquicultura e Pesca do estado da Bahia (SEAGRI-BA), levando em consideração o preço praticado na Praça de Irecê, BA (SECRETÁRIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, IRRIGAÇÃO, REFORMA AGRÁRIA, AQUICULTURA E PESCA DA BAHIA, 2013), já que a região de Irecê é a região produtora de mamona mais tradicional do Brasil (EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2012). De acordo com dados da SEPLAN-BA (SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA, 2011), em

2011, a região produziu 80% da mamona da Bahia e o estado responde por 85% do cultivo no Brasil.

A Empresa produtora de biodiesel falou o seguinte: que o preço pago ao produtor tem um preço mínimo pré-fixado e é baseado no preço da bolsa de valores de Irecê, a bolsa Irecê na praça Irecê. Só que tem o seguinte, Irecê nunca teve bolsa e nunca teve nada. Eu fui lá. Como é que funciona essa bolsa? E o cara falou que não tem bolsa não. O cara liga aqui e liga ali e pega esse preço para mim (EAT1).

O preço da mamona é baseado na bolsa de Irecê, mas esses preços também são discutidos com as federações que representam o agricultor familiar. Esse valor é também discutido no contrato, anualmente, como determinado na cláusula. Tem que ser feito anualmente essa conversa (EPB1).

De acordo com Abramovay e Magalhães (2007), os sindicatos que representam o agricultor familiar podem influenciar a forma como se organiza o mercado e agir diretamente na negociação dos preços pagos pelas indústrias para os agricultores familiares. Mas, como já se viu, os sindicatos na região norte de Minas Gerais não têm uma atuação direta com os agricultores. Por isso, com o afastamento dos sindicatos e a desinformação por parte dos agricultores, não há, efetivamente, uma negociação sobre o preço.

Nós tivemos problemas sérios. Aí você vê que é questão, por exemplo, é produtor tem que ter uma segurança de garantia de preço, apesar de ter assinado o contrato, e vocês conhecem o contrato, ele não foi cumprido. Em 2010/2011, olha bem, em 2010, o preço da mamona disparou lá na bolsa de Irecê, que realmente é o que 'tava escrito lá no contrato. O preço a ser pago pro produtor é baseado na bolsa de Irecê. Como a mamona deu um salto muito grande, eles não pagaram, não cumpriram, não foi cumprido aquilo. E o produtor, aquele que tinha feito o financiamento pra plantar

mamona, endividou. [...] E tem outra coisa. Além de ficar inadimplente, o preço que foi pago tava muito abaixo do previsto lá nos projetos (EAT2).

Mesmo que o preço da mamona seja estabelecido pela praça de Irecê, BA, foi constatado, em alguns depoimentos, que a suposta garantia de preço da mamona paga pela empresa produtora de biodiesel não foi cumprida, tendo vários contratos seguido preços mais baixos do que aqueles cobrados no mercado em geral. No ano de 2010, o preço da mamona teve alta histórica, o que poderia ter beneficiado, economicamente, vários agricultores que tinham contratos com a empresa produtora de biodiesel. Mas, de acordo com os depoimentos dos técnicos da empresa de assistência técnica e do representante da cooperativa, os preços ficaram bem abaixo do mercado. “Aí, o preço, às vezes, tinha a expectativa de preço melhor. Aí, a empresa produtora de biodiesel com o preço abaixo do mercado [...]” (CA).

Estes desgastes, principalmente econômicos, criam uma insatisfação por parte do agricultor familiar. Eles criam expectativas em cima da produção de mamona, principalmente porque a compra e o preço são, em tese, garantidos. A empresa produtora de biodiesel dita as regras, impõe o preço, e não corre riscos no processo. Isso será confirmado quando se avançar na análise da cadeia produtiva. Estes riscos foram exclusivamente depositados sobre o agricultor familiar, mas se o agricultor perceber que a atividade é antieconômica, ou melhor, que a atividade não faz sentido dentro de sua estratégia de vida, ele a abandona.

Outra questão importante nessa cadeia produtiva é o destino do óleo de mamona, que deveria ser transformado em combustível, mas é considerado um óleo nobre e, portanto, muito valorizado para receber esse destino. A mamona produz pouco por área plantada e por energia utilizada, mas seu óleo tem alto

valor, sendo insensato produzir biodiesel para que esse combustível seja queimado depois (NOGUEIRA, 2008). Por isso, a mamona, mesmo sendo defendida pelo governo como alternativa ideal para a inserção da agricultura familiar na cadeia de produção de biodiesel, ainda é descartada pela maioria absoluta das fabricantes do combustível (CRUZ, 2008), como é o caso da empresa produtora deste estudo, que não produz biodiesel a partir da mamona adquirida dos agricultores familiares. Eles afirmam que as principais matérias-primas utilizadas na produção do biodiesel são o óleo de soja e o sebo bovino.

O óleo de mamona tem um alto valor agregado. O óleo de mamona é bem caro, muito mais caro que o litro de biodiesel. Então, não faz sentido, atualmente, produzir biodiesel com óleo de mamona. Então, vende pro mercado sendo que tem um monte de utilidade (EPB1).

A princípio, a mamona não seria a matéria-prima ideal, por uma série de fatores. Primeiro, a questão da qualidade do óleo, vocês sabem mais do que eu, a questão do emprego do óleo de mamona em outras atividades que a gente sabe, porque o biodiesel ter que ser extremamente competitivo, entendeu? (EAT2).

A destinação do óleo de mamona para outras utilidades que não a fabricação do biodiesel não afetava negativamente a certificação Selo Combustível Social para a empresa produtora de biodiesel, desde que a empresa comprovasse que investiu e comprou matéria-prima da agricultura familiar. “Desde que você comprove que você comprou que aquela matéria-prima é oriunda da agricultura familiar. Então, isso a própria legislação do PNPB compactua” (EPB2).

A empresa produtora de biodiesel compra os grãos de mamona da agricultura familiar e, depois de processá-lo, revende o óleo para outras

indústrias, a preços mais altos, já que esse óleo pode ser utilizado na fabricação de vários produtos, tais como tintas, lubrificantes, adesivos, náilon, matéria plástica, cosméticos e fármacos (MARTINS; MOURA; PINTO, 2011).

Vende o óleo. Comprar grão e revender grão a gente não faz. Compra o grão, processa e vende o óleo. Aí, esse valor que consegue com a venda do óleo compra outros óleos que entra na usina, óleo de soja. Mas não faz sentido usar óleo de mamona (EPB1).

Uma outra questão. Feita a compra (agricultura familiar), a empresa produtora de biodiesel, se ela não quiser destinar o óleo direto para a produção de biodiesel, ela não precisa. Então, se o óleo de mamona tá R\$2,00 e o óleo de soja R\$0,50, posso vender o óleo de mamona pra fora e comprar o equivalente em óleo de soja (EPB2).

A principal matéria-prima utilizada pelo mercado de biodiesel é o óleo de soja. Ele representa a cadeia produtiva principal e mais bem estruturada do setor de óleo vegetal no Brasil, tanto nos aspectos agrícolas como industriais. A mamona foi proposta para a produção de biodiesel devido ao seu potencial de adaptação para as terras áridas e a possibilidade de ser produzido em pequenas propriedades rurais, para promover o desenvolvimento social. No entanto, os resultados efetivos ainda são muito limitados e a mamona quase não é utilizada para a produção de biocombustíveis (NOGUEIRA, 2011). Mas, a fabricação de biodiesel a partir de óleo de soja e não de óleo de mamona contradiz um objetivo do PNPB que é “produzir biodiesel a partir de matérias-primas diferentes e em diferentes regiões do país” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2013). Por isso não justifica incentivar um mercado de mamona para introduzir o agricultor familiar na cadeia produtiva do biodiesel, já que nenhum litro de biodiesel é

produzido com a mamona. E, atualmente, é difícil prever alguma relevância da mamona na produção de biodiesel no Brasil (NOGUEIRA, 2011).

O governo tem insistido para introduzir o agricultor nesta cadeia produtiva porque, de acordo com especialistas, a mamona, no momento, não é uma boa alternativa no futuro para o mercado de biodiesel (CRUZ, 2008). Por isso, pode-se dizer que o agricultor familiar do norte de Minas Gerais não faz parte da cadeia produtiva do biodiesel. Ele só produz mamona para a empresa produtora de biodiesel revender para outras indústrias.

Diante de todos esses fatores, criou-se a cadeia produtiva na qual a empresa produtora de biodiesel é protagonista, de acordo com os dados da pesquisa, e está representada na Figura 7.

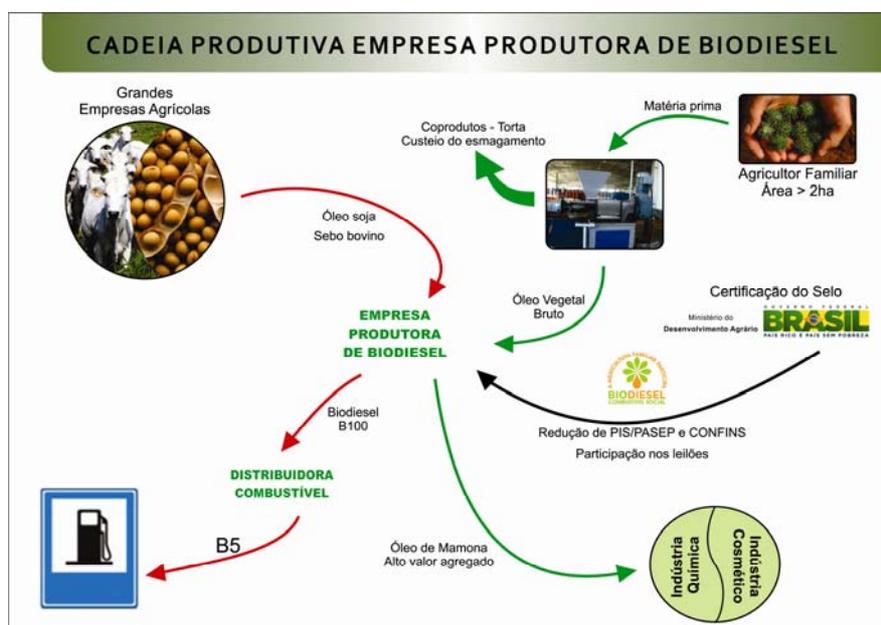


Figura 7 Cadeia produtiva da empresa produtora de biodiesel, na prática.

A empresa produtora de biodiesel encontra-se no meio dessa cadeia. Na parte esquerda superior da cadeia, encontram-se as grandes empresas agrícolas que lhe fornecem óleo de soja e sebo bovino. Nesta fase, o óleo vegetal e/ou sebo bovino passam por processos químicos que os transformam em biodiesel. O biodiesel puro, B100, então, segue para as distribuidoras, que são responsáveis pela mistura proporcional no combustível, que, atualmente, é de 5% de biodiesel - B5. O produto final (95% de combustível + 5% de biodiesel) é transportado para os postos de combustíveis, para serem vendidos ao consumidor final. Já na parte direita superior da cadeia estão os agricultores familiares, que têm área igual ou maior que 2 ha e que são responsáveis pelo plantio da mamona. Os grãos de mamona são levados para serem esmagados por empresas contratadas, buscando a máxima extração de óleo vegetal bruto. O óleo vegetal bruto vai para a empresa produtora e, como é um óleo de alto valor agregado, a produtora repassa para as empresas químicas ou de cosméticos. Por comprar a matéria-prima da agricultura familiar, a produtora de biodiesel recebe do Ministério de Desenvolvimento Agrário a certificação Selo Combustível Social, que a beneficia com as reduções nas alíquotas de PIS/PASEP e COFINS e a prioridade na participação de leilões.

Como se pode perceber, o agricultor familiar não participa efetivamente do mercado do biodiesel, corroborando a ideia de Diniz e Favareto (2012) de que os ganhos sociais dos produtores familiares, ao se envolverem com a produção de matéria-prima para o biodiesel, são, até o momento, insignificantes. Se até as orientações normativas do Selo Combustível Social estão sofrendo alterações, para que os atores envolvidos possam usufruir maiores benefícios com a política, por que não fazer isso para este contexto específico? Por isso, é necessário repensar a política para o contexto do norte de Minas Gerais, levando

em consideração as particularidades da região, o tipo de agricultura familiar e, inclusive, os modos de produção desses agricultores.

5 Considerações finais

O Selo Combustível Social é uma importante política pública que foi criada para promover a inclusão dos agricultores familiares no mercado do biodiesel. Com isso, neste trabalho, objetivou-se caracterizar a implementação e as contradições do Selo Combustível Social, em uma empresa certificada no norte de Minas Gerais e, ainda, identificar as articulações e conflitos que aconteceram, durante a sua implementação e na sua manutenção, por essa empresa. Para responder a estas questões, o trabalho pautou-se no depoimento de vários atores que estavam envolvidos com a implementação do Selo.

Para descobrir a natureza de uma determinada realidade, foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio do estudo de caso em uma empresa produtora de biodiesel, localizada no norte de Minas Gerais, dando ênfase às visões e às percepções dos atores. Os dados foram coletados por meio de realização de grupos de foco, entrevistas semiestruturadas, observação e pesquisa documental.

A análise iniciou-se identificando as principais orientações normativas do Selo Combustível Social, que descrevem todas as exigências e os benefícios advindos com a certificação. A legislação do Selo já sofreu algumas mudanças, em virtude das diversas críticas e pressões de variados setores, principalmente das empresas produtoras de biodiesel. Entretanto, ainda existem muitas deficiências e contradições presentes na legislação que, muitas vezes, abrem oportunidade para os oportunistas. Por isso, é necessário superar essas

deficiências e contradições, para que os objetivos sociais do programa realmente sejam atingidos.

Sobre a implementação do Selo no norte de Minas Gerais, muitos dos entrevistados afirmaram que, a princípio, acreditaram no projeto e incentivaram os agricultores familiares a participarem da política. Uma análise mais detalhada nos leva a entender processos que não dependem exclusivamente de alguns atores, mas de um conjunto de ações bem articuladas. Por isso, o envolvimento entre esses atores era necessário para o bom funcionamento da política. No começo, foram criadas várias parcerias entre a empresa produtora de biodiesel e as empresas contratadas para prestarem assistência técnica e, ainda, foi necessário estabelecer uma relação de confiança com os agricultores familiares. Nesse sentido, a empresa de assistência técnica utilizou seu capital social para conseguir a adesão de vários produtores à política do SCS.

Entre as fases de elaboração e implementação da política do Selo Combustível Social no norte de Minas Gerais, surgiram muitas transformações. Por isso era necessário adaptar-se a essas mudanças, o que gerou insatisfações por parte de alguns atores. As entrevistas com os atores envolvidos no processo revelaram que a empresa produtora de biodiesel mudou, ao longo do processo, as ações e as estratégias que haviam sido acordadas inicialmente, criando um ambiente de instabilidade e desconfiança na região. Ela foi dominante durante todo o processo de implementação porque organizou a política pública de maneira que favorecesse suas ações. Porém, esse favorecimento deu origem aos principais conflitos entre os atores envolvidos.

Outro ponto importante identificado no trabalho foi que as questões pontuais abrangeram questões globais e os próprios objetivos da política, já que a ação política é limitada pelas imposições passageiras de mercado (preço,

eficiência produtiva). Com isso, o risco fica com os atores sociais mais vulneráveis, ou seja, os agricultores familiares.

Ainda, o destino do óleo de mamona é outra contradição da política do selo, já que ele não é destinado à fabricação de biodiesel. O agricultor está alimentando um sistema no qual a empresa produtora de biodiesel ganha como intermediária. Nesse sentido, a política do programa é inapropriada e anômala, uma vez que o agricultor não está mais inserido na cadeia de biocombustíveis. Por isso, seria melhor capacitar os agricultores familiares e articulá-los para que eles próprios vendam o seu produto, o óleo de mamona, com maior valor agregado, diretamente para as indústrias químicas e de cosméticos, sem necessitar de intermediários.

Contudo, o principal problema do programa Selo Combustível Social foi a dificuldade de redistribuir poder entre os atores, ou seja, o problema está na assimetria de poder existente entre os atores sociais que compartilhavam interesses distintos, deixando claro quem influencia e quem são os influenciados dentro da política pública. Sendo uma política que tem por premissa o desenvolvimento social, essa anomalia se torna ainda mais relevante. Assim, o debate, a construção coletiva e a valorização do saber local dão lugar à imposição, à demonstração de força e ao discurso técnico que retira da política social o seu elemento mais fundamental.

A principal limitação do presente trabalho está relacionada à impossibilidade de ouvir novamente atores importantes para a continuidade do Selo Combustível Social. Na segunda rodada de entrevistas, não foram localizados agricultores familiares que estavam fornecendo matéria-prima para a empresa produtora de biodiesel, a qual, depois do rompimento com os demais atores envolvidos, não quis se manifestar. Outra limitação é a impossibilidade de ouvir o Estado, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que não

teve interesse em se manifestar. Dessa forma, não conseguimos informações para entender quais as estratégias utilizadas pela empresa para continuar certificada, como são feitas as fiscalizações e verificar quais são os novos atores envolvidos e como está funcionando a dinâmica do Selo Combustível Social, após tantas transformações. Diante dessas limitações, tem-se que este trabalho não termina neste ponto, significando, assim, possibilidades de novas pesquisas.

O trabalho indica a importância de estudar uma política pública durante sua implantação, observando a construção das relações sociais, entendendo a sua dinâmica, identificando suas oportunidades e limitações, contribuindo, assim, para que o Selo Combustível Social seja avaliado e remodelado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. In: CONFERÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ECONOMIA ALIMENTAR E AGROINDUSTRIAL, 2., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: AIEA, 2007.
- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**: volume 1. Lavras: UFLA/FAEPE, 1999.
- ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v16n1/a09v16n1.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.
- ANTUNES, V. N. B. **Avaliação econômica do biodiesel no Brasil**: investigando a competitividade e eficiência do sistema produtivo a partir da MAP. 2007. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 14, p. 331-351, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso: 22 nov. 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BECKER, D. R.; MOSELEY, C.; LEE, C. A supply chain analysis framework for assessing state-level forest biomass utilization policies in the United States. **Biomass and Bioenergy**, Oxford, v. 35, n. 4, p. 1429-1439, Apr. 2011.

BISPO, P. Que fatores comprometem a relação de confiança entre empresa e funcionário? **RH.com.br**, São Paulo, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.rh.com.br/Portal/Mudanca/Entrevista/7511/que-fatores-comprometem-a-relacao-de-confianca-entre-empresa-e-funcionario.html>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

BORSOI, A. **Análise econômica da produção de biodiesel para a agricultura familiar no município de Corbélia-PR**. 2012. 53 f. Dissertação (Mestrado em Energia na Agricultura) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo: EDUSP, 1996.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: CATANI, A.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 65-69.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. Decreto 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Institui o Selo Combustível Social a ser concedido a produtores de biodiesel que promovam a inclusão social da agricultura familiar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 2004. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 19 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do selo combustível social. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 37, 25 fev. 2009. p. 71-73.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 20 de junho de 2011. Dispõe sobre a participação de cooperativas agropecuárias do agricultor familiar como fornecedoras de matéria-prima aos produtores de Biodiesel para os fins de concessão e manutenção do Selo Combustível Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2012. p. 1-25.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set./out. 2004.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. da C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTION UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 10., 2010, Mar Del Plata. **Anais...** Mar Del Plata: [s.n], 2010. p. 1-13.

COTANDA, F. C. et al. Processo de pesquisa nas ciências sociais: uma introdução. In: PINTO, C. R. J.; GUAZZELLI, C. A. B. (Org.). **Ciências humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 63-83.

CRUZ, P. Indústrias descartam uso da mamona. **Valor Econômico**, São Paulo, ago. 2008. Disponível em: <www.seagri.ba.gov.br/noticias.asp?qact=view¬id=15018>. Acesso em: 10 fev. 2013.

DAGNINO, R. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 56-62, jul./set. 2001.

DINIZ, J. F.; FAVARETO, A. Os desafios da inclusão da agricultura familiar no mercado de matéria-prima para o biodiesel no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 139-187, abr. 2012.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Emater-MG vai atender 16 mil produtores de oleaginosas para usina de biodiesel em Montes Claros**. Belo Horizonte: Emater, 2009. Disponível em: <<http://www.emater.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **MDA e Embrapa debatem produção de mamona no Brasil**. Belo Horizonte: Emater, 2012. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2012/outubro/2a-semana/mda-e-embrapa-debtem-producao-de-mamona-no-brasil/>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

FERREIRA, P. A. **Gestão de políticas públicas**: uma proposta de modelo processual de análise. 2011. 306 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

FLEXOR, G. et al. **Políticas públicas, dinâmica institucional e conflito de interesses: análise do programa nacional de produção e uso de biodiesel**. Rio de Janeiro: FAFERJ, 2011.

FLEXOR, G. Políticas públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 25-45, maio/ago. 2010.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GABAS, A. L.; MENEZES, R. S.; TELIS-ROMERO, J. (Org.). **Reologia na indústria de biocombustíveis**: volume 1. Lavras: INDI, 2012.

GARCEZ, C. A. G.; VIANNA, J. N. S. Brazilian Biodiesel Policy: social and environmental considerations. **Energy**, Oxford, v. 34, n. 5, p. 645–654, May 2009.

GARNICA, L. A.; SANTOS, F. L. Políticas públicas descentralizadas para o desenvolvimento regional da agricultura familiar: um estudo de caso. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 10, p. 88-95, out. 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GRANOVETTER, M. The impact of social structure on economic outcomes. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 19, n. 1, p. 33-50, 2005.

GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. **Agroalimentaria**, v. 16, n. 31, p. 65-79, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ve/pdf/a/v16n31/art05.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Carta Maior**, São Paulo, set. 2010. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4794>. Acesso em: 28 nov. 2012.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. **The policy orientation**. Strathclyde: Centre for the Study of Public Policy, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Montes Claros**: informações estatísticas. Belo Horizonte: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=314330>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Biocombustíveis no Brasil**: etanol e biodiesel. Brasília: IPEA, 2010. (Comunicados do IPEA, 53). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100526_comunicadodoipea_53.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2012.

KOHLHEPP, G. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 223-253, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/17.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

LEAL, J. E. C.; ABREU, Y. V. Contexto geral das dez maiores empresas de biodiesel e sua atuação em nível nacional e regional. In: ABREU, Y. V.; OLIVEIRA, H. R.; LEAL, J. E. C. **Biodiesel no Brasil em três hiatos**: selo

combustível social, empresas e leilões 2005 a 2012. Málaga: Eumed, 2010. p. 96-108.

LINDEMANN, R. H. et al. Biocombustíveis e o ensino de ciências: compreensões de professores que fazem pesquisa na escola. **Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias**, Santa Catarina, v. 8, n. 2, p. 342-358, 2009. Disponível em: <http://reec.uvigo.es/volumenes/volumen8/ART18_Vol8_N1.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2012.

LOTTA, G. S. L.; PAVEZ, T. R. Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

MAFRA, F. L. N. **Entre o público e o privado, entre o social e o ambiental: investigação de uma experiência de produção de biocombustíveis no sul de Minas Gerais**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2011. Relatório de pesquisa.

MAGALHÃES, R. M. A política de apoio à agricultura familiar na conservação da biodiversidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 21, n. 21, p. 89-101, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/13243/13427>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

MARTINS, H. T.; MOURA, J. M.; PINTO, V. F. S. Biocombustível e sociedade no Norte de Minas: a dinâmica sócioespacial na transição energética. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros, v. 4, n. 4, p. 16-29, dez. 2011.

MARTINS, M. A.; MEIRINHOS, M. Análise das relações entre intervenientes num fórum de discussão em contexto de aprendizagem. In: CONFERÊNCIA IBÉRICA: INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO COM TIC, 1., 2011, Bragança. **Anais...** Bragança: Instituto Politécnico, 2011. p. 145-162.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MIKI, A. F. C. **Programa Nacional de produção e uso do biodiesel - PNPB: do discurso à prática**. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) -

Universidade Federal de Rio Grande, Programa de Mestrado em Geografia, Rio Grande.

MINAYO, M. C. de S. Importância da avaliação qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação. **Saúde & Transformação Social**, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 02-11, 2011.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Zoneamento agrícola de risco climático**. Brasília: MAPA, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Investimento de mais de R\$28,5 milhões para recuperação de estradas vicinais no RS**. Brasília: MDA, 2013. Disponível em:<www.mda.gov.br>. Acesso em 13 jan. 2013.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **MDA renova uso do selo combustível social para oito empresas**. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=11381311>. Acesso em: 23 jan. 2013.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **SAF realiza consulta pública para discutir Selo Combustível Social**. Brasília: MDA, 2011. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9049294>. Acesso em: 19 fev. 2013.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/mme>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2013.

MORENO, C. Agroenergia x soberania alimentar: a questão agrária do século XXI. In: SECRETO, V.; CARNEIRO, M. J.; BRUNO, R. (Org.). **O campo em debate: terra, homens, lutas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008. p. 13-30.

NOGUEIRA, L. A. H. Does biodiesel make sense? **Energy**, Oxford, v. 36, n. 6, p. 3659-3666, June 2011.

NOGUEIRA, L. A. H. O biodiesel na hora da verdade-luz. **Opinião**, Belo Horizonte, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.brasilagro.com.br/v3/index.php?noticias/detalhes/14/1811>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

NOVAS regras estimulam produtores de biodiesel na obtenção de selo social. **PORTAL BRASIL**, Brasília, set. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/09/11/alteradas-regras-para-concessao-e-uso-do-selo-combustivel-social>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

O QUE é consultoria pública. **Consulta Publica**, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.consultapublica.com.br/site/>>. Acesso: 18 fev. 2013.

OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. Focus group: instrumentalizando o seu planejamento. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 327-346.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Alterações na concessão do Selo Combustível Social favorecem cooperativas. **Brasilcooperativo.coop.br**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ocb.org.br/site/agencia_noticias/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=12970>. Acesso em: 23 jan. 2013.

PADULA, A. D. et al. The emergence of the biodiesel industry in Brazil: current figures and future prospects. **Energy Policy: the political, economics, planning and social aspects of energy**, Surrey, v. 44, p. 395–405, May 2012.

PEDROTI, P. M. **Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: o programa nacional de produção e uso do biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social: participação**. 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

PRODUÇÃO de oleaginosas muda vida de agricultores no Centro-Oeste. **Biodieselbr.com**, Paraná, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/noticias/agricultura/selo/producao-oleaginosas-muda-vida-agricultores-centro-oeste-140812.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

QUINTELLA, C. M. et al. Cadeia do biodiesel da bancada à indústria: uma visão geral com prospecção de tarefas e oportunidades para P&D&I. **Química**

Nova, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 793-808, 2009. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/qn/v32n3/a22v32n3.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

RAMOS, L. P. et al. Tecnologias de Produção de Biodiesel. **Revista Virtual de Química**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 385-405, 2011. Disponível em:

<<http://www.uff.br/RVQ/index.php/rvq/article/viewFile/190/191>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

RAMOS, M. A. **A Agricultura familiar do norte de minas no contexto da produção de biodiesel**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável**. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - Centro Universitário Franciscano, Curitiba.

RODRIGUES, R. A. Biodiesel no Brasil: diversificação energética e inclusão social com sustentabilidade. In: FERREIRA, J. R.; CRISTO, C. M. P. N. (Org.). **O Futuro da indústria: biodiesel**. Brasília: MDIC-STI/IEL, 2006. p. 15-26.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira**. 2007. 352 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Seropédica.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: PEIXOTO, J. P. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SANTOS, F. D. dos; DAYRELL, C. A experiência da Cooperativa Grande Sertão e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas Gerais com a produção de plantas oleaginosas para o Programa do Biodiesel. In: SANTOS et al. (Org.). **Agricultura familiar, agroecologia e agrocombustíveis: caderno da comissão de agroenergia da articulação nacional de agroecologia**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2011. p. 17-42.

SANTOS, R. A. dos. **Selo combustível social: a perspectiva da indústria de biodiesel do Rio Grande do Sul**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em

Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Santa Maria.

SARAVIA, E. Introdução à teoria política pública. In: SARAVIA E.; FERNANDES E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

SCHAFFEL, S. B.; ROVERE, E. L. L. The quest for eco-social efficiency in biofuels production in Brazil. **Journal of Cleaner Production**, Amsterdam, v. 18, n. 16-17, p. 1663-1670, 2010.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-122, fev. 2003.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, IRRIGAÇÃO, REFORMA AGRÁRIA, AQUICULTURA E PESCA DA BAHIA. Bahia: SEAGRI, 2013. Disponível em: <<http://www.seagri.ba.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS. **Governo de Minas regulamenta pró-macaúba**. Belo Horizonte, SEAPA. 2012. Disponível em: <<http://www.agricultura.mg.gov.br/noticias/2173-governo-de-minas-regulamenta-pro-macauba>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Região de Irecê destaca fortalecimento das cadeias produtivas**. Bahia: SEPLAN, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/blog/publicas/Posts/51/ppa-p-irece.html>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

SILVA, E. G. **Desempenho institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, M. S.; FERNANDES, F. M.; COSTA, J. L. O. Biodiesel: uma análise do quadro regulatório brasileiro. In: V CONGRESSO DE PESQUISA E INOVAÇÃO DA REDE NORTE E NORDESTE DE EDUCAÇÃO

TECNOLÓGICA, 5., 2010, Maceió. **Anais...** Maceió: CONNEPI, 2010.
Disponível em: <<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/810/534>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SINISCALCHI, C. R. **Análise da viabilidade para inserção da agricultura familiar do semiárido no programa nacional de produção e uso de biodiesel: o caso do Ceará.** 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

STAREPRAVO, F.; MEZZADRI, F. M. Algumas contribuições de Pierre Bourdieu e Norbert Elias à discussão de políticas públicas para o esporte e lazer. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PROCESSO CIVILIZADOR, 10., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: FEF/UNICAMP, 2007. p. 1-12.

TÁVORA, F. L. **Biodiesel e proposta de um novo marco regulatório: obstáculos e desafios.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, 2012. (Textos para Discussão, 116). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD116-FernandoLagaresTavora.pdf>. Acesso: 03 dez. 2012.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Brasília: Cortez, 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2012.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa na administração.** São Paulo: Atlas, 2008.

ANEXOS

Quadro 1A Roteiro do Grupo de Foco

ROTEIRO – Grupos Focais – Maio de 2011
Iniciar com conversa informal e explicação da pesquisa, com apresentação do objetivo e do funcionamento do grupo.
O tema-chave do grupo de foco é compreender como os jovens entendem e qual avaliação fazem sobre a produção de mamona para a produção de biodiesel pelos agricultores familiares na região.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Procurar entender o que eles pensam sobre a produção de mamona para biodiesel pelos agricultores familiares na região. 2. Procurar entender o que eles entendem por Selo combustível Social 3. Procurar entender quais têm sido os papéis das diferentes instituições na condução do projeto, especificamente qual tem sido o papel do sindicato. 4. Procurar entender como esses atores se relacionam. 5. Procurar entender quais são as motivações dos produtores para se envolverem nessa atividade. 6. Procurar entender se participar dessa atividade traz muitas mudanças na forma de trabalho dos agricultores. 7. Procurar entender se participar dessa atividade trouxe mudanças, do ponto de vista das relações familiares. 8. Procurar entender se participar dessa atividade traz benefícios para os agricultores familiares. 9. Procurar entender, na percepção deles, quais são os benefícios para o meio ambiente, com o projeto. 10. Procurar entender quais são os principais problemas ou dificuldades envolvidas no projeto. 11. Procurar entender se os jovens acreditam na continuidade do projeto. 12. Procurar entender como os jovens se relacionam com o projeto. 13. Procurar entender se houve mudanças nas perspectivas de futuro dos jovens a partir do projeto.

Quadro 2A Roteiro de entrevista – Empresa de Assistência Técnica

ROTEIRO - Empresa de Assistência Técnica – Junho 2011
Identificação do entrevistado Ocupação, trajetória profissional.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como foi o início da produção de biodiesel na região? 2. Além da empresa produtora de biodiesel, existe alguma experiência na produção de biocombustíveis na região? Já existiu? 3. Quantos produtores estão ligados à produção de oleaginosas? Procurar saber se já produziam antes. E o que os fez se envolver na atividade? Existe alguma resistência para a produção? 4. No caso de a empresa produtora de biodiesel não comprar toda a produção, existe mercado aqui na região para esses produtos? 5. Como é o trabalho dos produtores de plantas oleaginosas? Os produtores podem produzir apenas plantas oleaginosas? É muito diferente de outro produtor da região? 6. A empresa de assistência técnica incentiva os agricultores familiares a plantarem oleaginosas? Por quê? 7. Como funciona o Selo Combustível Social? 8. Qual é o papel da empresa de assistência técnica no projeto de certificação do Selo Combustível Social? 9. Quais os atores (instituições, órgãos) que estão envolvidos nesse projeto? 10. Como esses órgãos se relacionam? O que cada um faz no processo? 11. Há conflitos entre os atores envolvidos no Selo Combustível Social? 12. Qual é o perfil dos agricultores envolvidos? Todos eles obtêm bons resultados com esse mercado? 13. Houve mudanças no ambiente rural após a implantação do Selo? Como e por quê? O projeto de certificação do Selo gerou algum conflito? 14. Quais os incentivos fornecidos pela Empresa produtora de biodiesel, por meio do selo combustível social, para os agricultores familiares cultivarem oleaginosas? 15. Toda a produção de oleaginosas gerada pela agricultura familiar é comprada pela empresa produtora de biodiesel? 16. Como são feitos os contratos de comercialização? Quem determina o preço? Eles são feitos diretamente com os produtores? 17. Quais são os maiores beneficiados em relação ao Selo? 18. Para a empresa de assistência técnica é positivo participar do Selo Combustível Social? 19. Quais são as maiores limitações para a implementação do Selo?

Quadro 3A Roteiro de entrevista – Empresa de Assistência Técnica

ROTEIRO – Empresa de Assistência Técnica – julho de 2012
Identificação do entrevistado
1. Por que vocês romperam com a empresa produtora de biodiesel? 2. Quais as principais mudanças que aconteceram após o rompimento desse contrato? 3. Quantos produtores, ligados à empresa de assistência técnica, produzem oleaginosas? E o que os fez se envolver na atividade? Se existe alguma resistência para a produção? 4. Existe a intenção de fazer um novo contrato com a empresa produtora de biodiesel? 5. Qual é a relação entre vocês e a empresa produtora de biodiesel, atualmente? 6. A empresa acredita no Selo Combustível Social? Quais são as mudanças necessárias para o Selo continuar no Norte de Minas?

Quadro 4A Roteiro de entrevista – Secretaria de Agricultura

ROTEIRO – Secretaria de Agricultura – Junho de 2011
Identificação do entrevistado Ocupação, trajetória profissional.
1. Como foi o início da produção de biodiesel em Montes Claros? 2. Além da empresa produtora de biodiesel, existe alguma experiência na produção de biocombustíveis na região? Já existiu? 3. Como a prefeitura se posiciona diante da iniciativa de produção de biodiesel na região? 4. Qual a perspectiva dessa produção no Norte de Minas? O que a região ganhou com isso? 5. Existe incentivo para os agricultores familiares plantarem plantas oleaginosas? De onde? 6. Quais são os atores que estão envolvidos com o Selo Combustível Social? 7. Como esses órgãos se relacionam? O que cada um faz no processo? 8. Há conflitos entre os atores envolvidos no selo combustível social? 9. A secretaria de agricultura e a prefeitura criaram políticas públicas específicas para incentivar às novas lavouras de oleaginosas, a partir do Selo Combustível Social? 10. Existe alguma parceria entre a empresa produtora de biodiesel e a prefeitura, em função do Selo Combustível Social? 11. Quem são os maiores beneficiados em relação ao Selo Combustível Social?

Quadro 5A Roteiro de entrevista – Empresa Produtora de Biodiesel

ROTEIRO – Empresa Produtora de Biodiesel – Junho de 2011
Identificação do entrevistado Ocupação, trajetória profissional.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como foi o início da produção de biodiesel em Montes Claros? 2. Quais foram os critérios de escolha da região para a implantação da Usina de Biodiesel? Por que a escolha de Montes Claros? 3. Quem apoiou essa iniciativa? Foi necessário o apoio de entidades públicas? Quais? Como foi esse apoio? 4. Quais as parcerias traçadas durante esse processo? Houve a participação de algum ator não governamental? 5. Como funciona o Selo Combustível Social? 6. Qual é o papel da empresa produtora de biodiesel no projeto de certificação do Selo Combustível Social? 7. Quais os atores que estão envolvidos nesse projeto? 8. Como esses órgãos se relacionam? O que cada um faz no processo? 9. Há conflitos entre os atores envolvidos no selo combustível social? 10. Quais os incentivos fornecidos pela empresa produtora de biodiesel para os agricultores familiares cultivarem oleaginosas? 11. Toda produção de oleaginosas gerada pela agricultura familiar é comprada pela Empresa produtora de biodiesel? 12. A produção de oleaginosas da agricultura familiar é suficiente para o funcionamento da Usina de Biodiesel da empresa? 13. Como são feitos os contratos de comercialização? Quem determina o preço? Eles são feitos diretamente com os produtores? 14. Quem são os maiores beneficiados em relação ao Selo? 15. Quais os benefícios que o Selo traz para Empresa produtora de biodiesel? 16. Quais são as maiores limitações do Selo?

Quadro 6A Roteiro de entrevista – Cooperativa de Agricultores

ROTEIRO – Cooperativa de Agricultores – julho 2012
Identificação do entrevistado Ocupação, trajetória profissional.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como foi o início da produção de biodiesel na região? A cooperativa esteve envolvida no processo? Por quê? 2. Quantos produtores, ligados à cooperativa, produzem oleaginosas? E o que os fez se envolver na atividade? 3. Existe alguma resistência para a produção? 4. Qual o volume de produção de oleaginosas da cooperativa? 5. A cooperativa incentiva os agricultores familiares cooperados a plantarem oleaginosas? Por quê? 6. Qual a ligação da cooperativa com a empresa produtora de biodiesel? 7. Qual é o papel da cooperativa no projeto de certificação do Selo Combustível Social? 8. Quem mais está envolvido nesse processo? 9. A própria cooperativa presta assistência técnica para os agricultores familiares? 10. A cooperativa vende diretamente para a empresa produtora de biodiesel? Ou apenas intermedia a venda? Como é esse processo? Existe outro mercado? 11. A cooperativa compra a produção de oleaginosa de produtores não cooperados? Esse produto é revendido para quem? Quem estabelece o preço? 12. Qual é o perfil dos agricultores envolvidos na produção de oleaginosas? Todos eles obtêm bons resultados com nesse mercado? 13. Quais os incentivos fornecidos pela empresa produtora de biodiesel, por meio do selo combustível social, para os agricultores familiares cultivarem oleaginosas? E para a cooperativa? 14. Como são feitos os contratos de comercialização? Quem determina o preço? Eles são feitos diretamente com os produtores? O sindicato participa? 15. Que benefícios traz o Selo combustível social? 16. Para a cooperativa é positivo participar do Selo Combustível Social? Quais os benefícios? 17. Quais são as maiores limitações para a implementação do Selo? 18. Qual a diferença entre produzir e vender oleaginosas para empresa produtora de biodiesel, individualmente e por meio da cooperativa?