

João Fábio Diniz¹
Arilson Favareto²

Os desafios da inclusão da agricultura familiar no mercado de matéria-prima para o biodiesel no Brasil

Introdução

A produção de biocombustíveis visando a substituição de combustíveis fósseis vem sendo amplamente discutida, tanto nos círculos acadêmicos como nos meios de comunicação. O tema é colocado em pauta não só pela necessidade de busca de matrizes energéticas alternativas – imprescindíveis pelo caráter finito das fontes fósseis e principalmente pela necessidade de alternativas menos agressivas ao meio ambiente – mas também pelo seu potencial como vetor de possíveis ganhos econômicos e sociais. Mas não há um consenso acerca dos benefícios dos biocombustíveis. De fato, há três polêmicas que parecem estar cada vez mais claramente associadas a eles: a polê-

¹ João Fábio Diniz é professor das Faculdades Integradas de Itapetinga (FKB) e pesquisador do CEBRAP -Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. E-mail: jfabiodiniz@yahoo.com.

² Arilson Favareto é professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC e colaborador do CEBRAP-Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. E-mail: arilson@uol.com.br.

mica sobre a verdadeira sustentabilidade ambiental dos mesmos; aquela em torno da eficiência do novo mercado engendrado pela sua produção; e a dúvida sobre a real inclusão de atores e nações mais pobres na cadeia produtiva e distributiva dos biocombustíveis (FAVARETO, KAWAMURA e DINIZ, 2008).

O foco deste trabalho repousa em uma destas dimensões, a que diz respeito ao aspecto social da produção de biocombustíveis: mais precisamente, busca-se avaliar a possibilidade de que a produção de um biocombustível específico no Brasil, o biodiesel, seja capaz de oferecer oportunidades inovadoras para atores historicamente situados em uma posição amplamente dominada da agricultura nacional – os agricultores familiares. Essa é a ambição do PNPB – o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Para cumpri-la, o programa criou o Selo Combustível Social, uma certificação fornecida pelo governo federal a empresas produtoras que tenham contratos de compra de matéria-prima de produtores familiares agrícolas com preço pré-acordado. Esse contrato também obriga as empresas a oferecer assistência técnica gratuita aos produtores. O selo permite às empresas melhores condições de financiamento com o BNDES e outras instituições financeiras, possibilita a preferência em leilões de compra antecipada de biodiesel realizados pela Petrobras e dá direito à desoneração de alguns tributos.

De fato, o PNPB é um programa inovador em sua tentativa de criar um novo mercado baseado em critérios de eficiência alocativa, social e ambiental. Mas, até o momento, a grande maioria dos trabalhos que vêm sendo realizados sobre o tema, tanto aqueles de conteúdo mais local e empírico como aqueles que buscam uma apreciação mais geral da atuação do PNPB, tem demonstrado que o fortalecimento da agricultura familiar e a inserção de produtores que não tinham lugar no mercado não vêm ocorrendo da maneira

prevista no momento da elaboração do programa. Esses trabalhos apontam dificuldades no que se refere à participação equilibrada dos agentes heterogêneos envolvidos no processo, e o peso das relações de poder desiguais entre esses agentes econômicos parece continuar dando a tônica na instituição dos arranjos produtivos de matéria-prima para o PNPB (ABRAMOVAY, 2008; KAWAMURA, FAVARETO e ABRAMOVAY, 2009; BENEDETTI, RATHMANN e KATO, 2009; dias, 2008; MENDES, 2005; NEUTZLING, PEDROZO e STEREN, 2009; FERREIRA, 2007; NOGUEIRA, 2008; BUAINAIN e GARCIA, 2008; SACHS, 2009).

Dessa forma, o fio condutor que orientou a realização deste trabalho é a busca da compreensão dos motivos pelos quais o programa não tem obtido eficácia na sua tentativa de beneficiar o segmento da agricultura familiar. A literatura especializada aponta algumas razões para esse fato, que serão explicadas pormenorizadamente mais adiante. A partir da apreciação dessas razões e da utilização de uma abordagem político-cultural dos mercados, inspirada em autores da Nova Sociologia Econômica (FLIGSTEIN, 2001), o artigo propõe como hipótese a ideia de que o desenho institucional do programa e os mecanismos que ele introduz são insuficientes para que se estabeleçam alterações substantivas nas formas de governança e nas disposições de troca dos mercados agrícolas locais; além disso, acreditamos que as formas de apoio técnico e financeiro instituídas pelo PNPB não se mostram aptas a suportar a produção de oleaginosas de modo a fazer delas uma possibilidade viável e com rentabilidade garantida para os produtores familiares.

Com o intuito de explorar tal hipótese, este artigo está dividido em quatro seções, além dessa introdutória. Na primeira, apresentaremos o funcionamento dos mecanismos institucionais do PNPB que envolvem a busca de favorecimento da agricultura familiar. Na segunda, procuramos encerrar uma explicitação teórica favorável à

análise aprofundada das dinâmicas sociais e socioeconômicas subjacentes à questão da introdução da produção familiar no mercado de biodiesel, apoiando-no sobretudo, nas categorias analíticas de Fligstein. Posteriormente, na terceira seção fazemos uma síntese das principais avaliações positivas e negativas sobre o programa no que se refere à integração da agricultura familiar. Na sequência, na quarta seção, a fim de discutir a fundo as vicissitudes da integração da agricultura familiar no PNPB, referenciamos análises empíricas existentes sobre o tema à base teórica apresentada e procuramos explorar a hipótese supracitada para, em seguida, finalizar com uma conclusão que busca justamente apresentar um balanço dessa hipótese perante as análises e avaliações realizadas.

O PNPB, a agricultura Familiar e o Selo Combustível Social

Segundo sua nota de divulgação oficial, o PNPB – programa interministerial do governo federal – objetiva implementar, de forma sustentável, tanto técnica como economicamente, a produção e o uso do biodiesel no país, *com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional*, via geração de emprego e renda. Entre as principais diretrizes do PNPB, coloca-se manifestamente a de implantar um programa sustentável, promovendo inclusão dos agricultores pobres através do Selo Combustível Social. Esse selo é uma certificação fornecida pelo governo federal a empresas produtoras que tenham contratos de compra de matéria-prima de produtores familiares agrícolas³. É

³ Segundo o formato original do PNPB, no Nordeste e no Semiárido o produtor de biodiesel teria que adquirir da agricultura familiar pelo menos 50% das matérias-primas necessárias à sua produção. Nas regiões Sudeste e Sul, este percentual mínimo era de 30% e nas regiões Norte e Centro-Oeste, de 10%. Mas desde o início de 2011, essas quotas foram mudadas em algumas regiões: no Nordeste e no Semiárido, a porcentagem obrigatória a ser adquirida da produção familiar passou a ser de 30%. Já no Norte e no Centro-Oeste, o coeficiente continuou em 10% até a safra 2009/2010; na safra 2010/2011, ele

interessante para as empresas adquirirem tal selo, pois ele permite acesso a melhores condições de financiamento com o BNDES e outras instituições financeiras, além de dar direito de preferência em leilões de compra antecipada de biodiesel realizados pela Petrobras. As empresas produtoras que tiverem o selo também terão direito à desoneração de alguns tributos, mas se obrigarão a garantir a compra da matéria-prima com preços pré-acordados, oferecendo segurança aos agricultores familiares.

No que se refere aos financiamentos, o programa apresenta também um mecanismo inovador: o Pronaf-Biodiesel. De acordo com o Manual do Crédito Rural, seu funcionamento consiste na possibilidade de oferecimento de *mais uma* operação de custeio Pronaf (que é a forma regular de crédito oferecida aos produtores familiares pelo Banco Central, uma vez ao ano) por ano para o cultivo de oleaginosas destinadas a servir de matéria-prima para a produção de biodiesel. Isso significa que os produtores que já recebem um financiamento anual para outras culturas que não as oleaginosas têm também a possibilidade de obter outro crédito no mesmo ano para tomar parte da produção de matéria-prima para o óleo vegetal, seja para cultivá-la na safrinha⁴, seja para fazê-lo em uma porção de

subiu para 15%. Sul e Sudeste ainda mantêm o percentual de 30%. (Cf. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2009).

⁴ Muitas vezes, culturas anuais de ciclo curto se desenvolvem vigorosamente apenas em uma parte do ano devido às condições climáticas. Desse modo, após a época de serem colhidas, ou seja, a época da safra, o solo permanece em descanso até que condições climáticas favoráveis se estabeleçam novamente para que a cultura possa ser plantada mais uma vez. O período que contempla o fim da colheita até o início do novo plantio recebe o nome de entressafra. Durante a entressafra, o solo fica sem atividade agrícola, o que faz com que alguns agricultores plantem algumas culturas anuais de ciclo curto que consigam se desenvolver nesse período com as condições climáticas menos favoráveis à cultura principal. Assim, o agricultor consegue cultivar a terra plantando outra cultura. O que traz uma renda extra a ele por meio da comercialização dessa cultura plantada nas entressafras. A safra obtida dessa cultura recebe o nome de safrinha.

sua propriedade não utilizada para a plantação da outra cultura financiada (PNPB, 2010; MDA, 2010).

Outro fator importante é que, na realização do contrato entre as empresas e os agricultores, há necessariamente a mediação dos sindicatos ou cooperativas de agricultores locais. São eles quem negociam e fiscalizam os contratos realizados entre as empresas e os produtores familiares locais. A validade da operação também depende do fato de que cada produtor tenha obtido do sindicato ou cooperativa uma declaração formal assegurando o seu pertencimento à categoria “agricultor familiar”, a DAP – declaração de aptidão, como mostram Abramovay e Magalhães (2007). Há ainda uma outra espécie de DAP: trata-se da DAP jurídica, que não é concedida a uma produtor individualmente, e sim a uma cooperativa ou sindicato que prove possuir entre seus associados uma porcentagem maior ou igual a 90% de produtores familiares, devendo ao menos 70% da produção dessa cooperativa ou sindicato ser oriunda da agricultura familiar (MDA, 2010).

Mais um aspecto que deve ser mencionado é que as empresas de biodiesel precisavam adquirir matérias-primas que estavam dispersas. Uma vez que a produção das oleaginosas inicialmente priorizadas, como a mamona, não estava organizada, o programa, por meio do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), procurou articular a criação de polos: determinadas áreas onde haveria uma concentração de esforços para viabilizar a produção e a oferta de matéria-prima para as empresas. Cada polo possuiria um articulador: um indivíduo a quem caberia entrar em contato com as organizações dos agricultores para que elas participassem de espaços onde se pudesse planejar a produção dessa matéria-prima, e, junto disso, articular as empresas produtoras de biodiesel para colocá-las em contato com esses produtores. Sendo assim, o papel de divulgar entre os produtores rurais a possibilidade de pro-

duzir oleaginosas a fim de comercializar com empresas produtoras de biodiesel ficaria a cargo das suas entidades associativas – as cooperativas e os sindicatos (MDA, 2010).

De acordo com essas formas de atuação previstas, podemos dizer que aos arranjos produtivos engendrados pelo PNPB correspondem relações de troca *sui generis*, com a constituição de novos mercados entre atores sociais específicos. A teoria econômica neoclássica supõe que agentes econômicos atomizados, ao buscar individualmente o lucro, concorreriam automaticamente para o crescimento e a regulação do mercado, o que, a longo prazo e no comportamento agregado, articularia ganhos econômicos e sociais de uma maneira geral. Partindo desse pressuposto, quaisquer tipos de intervenção e regulação na economia seriam nocivos. É essencial notar que, segundo esse ponto de vista, as motivações dos indivíduos em suas interações econômicas seriam fundadas única e exclusivamente na busca do lucro. A partir do malogro dessa perspectiva no século XX, amplamente demonstrado por Polanyi (1992), a teoria socioeconômica passou a buscar compreender de que maneira a produção e a distribuição dos recursos deveriam se organizar a fim de possibilitar os ganhos econômicos e sociais visados; passou também a aceitar – o que era condenável para a teoria neoclássica – que muitas vezes seria necessário que houvesse alguma espécie de regulação ou auxílio estatal nos processos econômicos a fim de que eles caminhassem no sentido dos avanços visados. A retórica em torno do desenvolvimento sustentável é coerente como esse ponto de vista (VEIGA, 2007), e podemos dizer que também o é o desenho institucional do PNPB, que busca conceber uma relação entre os atores envolvidos a partir de uma dinâmica diversa da dos ditames regulares dos mercados. Ao contemplar os moldes da produção de matéria-prima para o biodiesel no âmbito do programa, precisamos compreender exatamente como se

articulam a coordenação dos atores, os critérios de eficiência social e alocativa previstos e as motivações que subjazem às ações econômicas dos envolvidos para que, assim, possamos entender como suas diretrizes se materializam na prática dos arranjos produtivos. Vejamos quais autores e conceitos nos são úteis a fim de realizar essa análise.

A dimensão sociológica dos comportamentos econômicos

Mark Granovetter (1995; 2005) é um teórico que construiu a base da sua teoria em torno da ideia de que existem constrangimentos sociais, enraizados, que impõem limites ao comportamento estritamente econômico dos agentes arguidos pela economia neoclássica. Partindo desse pressuposto do enraizamento⁵, esse autor vai estabelecer o seu modelo de análise econômica. Para ele, os processos econômicos só podem ser inteiramente compreendidos se a análise estiver apta a abarcar o impacto da dimensão social nas ações econômicas dos atores. Nesse sentido, os fenômenos sociais possuiriam uma dimensão coercitiva no que se refere ao processo de racionalização econômica estrita; e, aspecto central em Granovetter, essa coerção se materializaria nas redes sociais (*social networks*) nas quais os indivíduos estão inseridos.

Mas será que a sua proposta de análise dos enraizamentos sociais que motivam as ações econômicas dos agentes a partir de seus laços de relacionamento – de sua rede social – é capaz de apropriadamente esgotar as motivações sociais dos atores em tais ações? Juntamente com Pierre Bourdieu, acreditamos que a resposta para essa indagação é negativa. Para avançarmos no entendimento dessa questão, é necessário que vejamos como se constroem alguns

⁵ Granovetter se utiliza do termo “*embeddedness*”, que traduzimos aqui por enraizamento.

dos conceitos principais deste autor: os de campo e *habitus*. O campo surge como uma configuração de relações socialmente distribuídas. Através da repartição das diversas formas de capital – econômico, social, político, cultural e simbólico – os agentes participantes nos campos e subcampos são munidos desigualmente com as capacidades adequadas ao desempenho das funções e à prática das lutas que os atravessam, o que irá determinar as posições também desiguais que ocuparão no interior dos mesmos. Bourdieu (1993) mostra como as relações existentes no interior de cada campo definem-se objetivamente, de modo que os atores não colocam em questão a legitimidade das formas de distribuição desigual de poder. E os pontos de vista que cada um dos agentes possui acerca das lutas internas ao campo dependem da posição por eles ocupada e, muitas vezes, irão exprimir a sua vontade de transformá-lo ou conservá-lo. Sendo assim, o pensamento do conjunto de indivíduos pertencentes a um mundo social estruturado ganha forma nesse processo (BOURDIEU, 2007).

Na estrutura objetiva do campo – hierarquia de posições, tradições, instituições e história –, os indivíduos adquirem, então, um corpo de disposições que lhes permite agir de acordo com as possibilidades existentes no interior dessa estrutura objetiva: a esse corpo Bourdieu (1993) nomeia *habitus*. Segundo essa proposição, ele mostra como todos os agentes situados em posições semelhantes de um campo tendem a possuir um conjunto de esquemas de percepção semelhantes e independentes de seu controle voluntário, por funcionarem aquém da consciência individual. O princípio dessa atividade estruturante não é um sistema de formas e categorias universais, e sim um sistema de esquemas incorporados que, constituídos no transcorrer da história coletiva, são adquiridos no decorrer da história individual de cada agente no estado prático. A partir desse conceito, Bourdieu demonstra como as pró-

prias formas como os indivíduos classificam e valorizam o mundo cognoscível têm suas raízes na estrutura social hierarquicamente matizada (BOURDIEU, 2007).

O *habitus* opera então como um gerador das categorias de percepção e de apreciação – como um princípio ao mesmo tempo classificador e organizador da ação. Bourdieu pretende demonstrar, a partir da elaboração desses conceitos, que existem correspondências entre as estruturas sociais (propriedades sociais dos agentes) e as estruturas mentais (disposições adquiridas para a ação). Nesse sentido, os constrangimentos sociais que modelam as ações dos indivíduos são simultaneamente *externos* e *internos*. Externos, pois são tributários das lutas relativas aos diversos campos de força em que os atores estão submersos e que tendem a orientar suas ações no sentido de conservar, alterar ou incrementar as suas relativas posições como dominantes ou dominados (e deve-se lembrar que mesmo no interior desses dois polos há matizes diversos). Internos, pois às lutas material e simbólica que se fazem no interior de cada campo e às respectivas trajetórias percorridas por cada agente em sua história pessoal (imersa em sua história como agente coletivo) correspondem determinadas categorias de classificação da ordem social que também são essenciais para a compreensão da ação social (BOURDIEU, 2007).

A teoria das redes de Granovetter seria, então, capaz de deslindar apenas os constrangimentos externos que orientam as ações econômicas dos agentes, e Bourdieu demonstra como esses constrangimentos são ao mesmo tempo externos e internos. A esse tipo de visão interacionista, que pensa em termos de influência direta, é preciso opor uma visão realmente estrutural que leve em conta os efeitos do campo visto como um espaço de lutas que inscreve no mundo social o espaço dos possíveis atos realizáveis por cada agente, seus significados e eficácias.

Mais do que isso, é necessário também considerar os esquemas de percepção pelos quais os atores enxergam, primeiro, sua própria posição na ordem social e, segundo, a ordem social mesma. Essa nos parece ser a lição fundamental de Bourdieu a ser transportada para uma análise econômica que pretenda estar apta a compreender apropriadamente os constrangimentos sociais que operam na orientação das ações econômicas dos agentes. Dessa forma, é de grande interesse a aproximação com um autor que se utiliza exatamente da argumentação de Bourdieu para analisar os processos econômicos e mercadológicos: Neil Fligstein.

Foi transportando a noção de Bourdieu acerca do campo de forças que orienta a composição das estruturas sociais e das consciências individuais a elas associadas que Fligstein confeccionou sua abordagem socioeconômica sobre a composição dos mercados. A caracterização dos mercados como campos suscita a ideia de que eles são permanentes espaços de disputa entre os atores sociais neles envolvidos. Fligstein deixa claro que sua ambição é a de fazer uma análise político-cultural dos mercados. Segundo ele, é fator constitutivo dos mercados a existência de constantes lutas políticas – lutas por poder sendo travadas em seu interior. No processo contínuo em que essas lutas ocorrem, a capacidade objetiva dos atores de dinamizar a sua quota desigual de capitais é o fator decisivo que irá concorrer para a reprodução da hierarquia entre dominantes e dominados no interior de cada mercado ou para a possibilidade de que uma redefinição estrutural possa ser vislumbrada – essa é a consequência teórica direta de se considerar os mercados como campos. Com efeito, a entrada de um novo ator (uma nova empresa, uma nova firma) em um mercado específico reorienta a organização do seu espaço estrutural e o impacto causado por esse ator pode deslocar a possibilidade de eficácia

das ações econômicas de cada um dos agentes situados dentro de tal mercado (BOURDIEU, 2005; FLIGSTEIN, 2001).

O impacto causado pela entrada desse novo agente na disputa está diretamente associado à quantidade de capitais – econômico, social, político, cultural – que ele tem a seu dispor para participar das lutas travadas no interior do mercado, diria Bourdieu. Fligstein adiciona a essa perspectiva um novo elemento: a noção de habilidades sociais (*social skills*). Tais habilidades consistem na potencialidade de um agente em tornar legítimas as suas ações no interior do mercado perante os outros atores envolvidos nas disputas – disputas essas que geralmente são vencidas pelos atores que “conseguem impor sua visão de como a firma pode sobreviver em meio à competição no seu mercado específico” (FLIGSTEIN, 2001, pag. 77).

É a partir de suas habilidades sociais que um agente é capaz de induzir a cooperação com outros agentes com o objetivo de produzir e reproduzir um conjunto de regras e estabilizar um conjunto de relações. Nesse ponto, chegamos a outras duas concepções caras à teoria de Fligstein, a saber, as de cooperação e de estabilização. A cooperação aqui não é vista como um conceito moral que sugira benignidade por parte dos atores envolvidos, e sim como uma relação social específica. Ocorre quando determinada firma, organização ou empresa tem legitimidade para impor um padrão de atuação que lhe é favorável, mas que também se mostra efetivo para outras que, desse modo, aderem a ele. A capacidade de persuasão é de grande importância na busca de cooperação, e podemos constatar que, além das habilidades sociais fligsteinianas, os diversos tipos de capitais postos em ação na dinâmica dos campos (e mercados) são também relevantes nesse processo. Podemos ainda concluir que a cooperação não suprime o conflito, ela apenas o enquadra em uma nova situação relacional entre os agentes (BOURDIEU, 2007; FLIGSTEIN, 2001).

E, aspecto essencial da perspectiva fligsteiniana, a cooperação entre os atores pode levar a uma estabilização do mercado. Contrariamente ao que postula a teoria neoclássica, para Fligstein, os agentes não buscam maximizar seus lucros nos mercados, e sim estabilizar seus vínculos sociais a fim de reduzir os riscos a que estão submetidos por uma exposição ao sistema de preços. Para que um mercado se estabilize, é necessário que quatro concepções fundamentais, indicadas por Fligstein, sejam claramente definidas e que haja um padrão de cooperação estável entre os atores no que se refere a elas (ABRAMOVAY, 2008; FLIGSTEIN, 2001).

Vejamos quais são essas concepções: a primeira delas é a definição dos *direitos de propriedade* envolvidos em cada caso específico. Tais direitos são constituídos através de processos políticos que originam os direitos legítimos de posse e que são passíveis de contestação pelos atores envolvidos com a luta no interior dos mercados em questão. Os parâmetros que definem as relações de concorrência e cooperação e dão forma à própria maneira pela qual os agentes e grupos se organizam para estabelecer as relações sociais de troca correspondem à segunda das regras propostas por Fligstein, a *estrutura de governança*. A terceira delas consiste na garantia das aplicações de todas as condições sob as quais o mercado funciona, através de padrões monetários e submissão a acordos comerciais e distributivos. É a delimitação de quem pode comercializar com quem e sob quais condições. Essa delimitação consiste no que o autor nomeia *regras de troca*. E, finalmente, a quarta regra, que o autor chama de *concepções de controle*. Essas refletem os padrões e códigos estruturados dentro dos próprios mercados locais em torno da validade de certas formas de funcionamento, do alcance e dos limites de práticas de concorrência e de cooperação, além das relações de trabalho que tendem a orientar as formas de

funcionamento no interior dos mercados e arranjos produtivos (ABRAMOVAY, 2008; FLIGSTEIN, 2001).

De fato, através de suas quatro categorias analíticas, Fligstein nos possibilita perceber de que maneira, também nas relações mercadológicas de troca, as estruturas sociais impõem aos atores uma dimensão coercitiva que limita objetivamente o âmbito de suas escolhas e faz com que eles selecionem aqueles com quem se relacionam e a maneira pela qual irão se relacionar (DOBBIN, 2004). Podemos concluir aqui que uma análise dos mercados fundamentada no consórcio entre as proposições teóricas de Bourdieu e Fligstein é bastante útil para a compreensão das motivações dos atores sociais em suas ações econômicas dentro dos mesmos, pois nos possibilita compreender de maneira eficaz os constrangimentos sociais a que estão submetidos esses atores em suas relações econômicas.

Voltemos agora ao PNPB com a apreciação de algumas das principais análises já realizadas sobre seu funcionamento no que se refere à questão social vinculada à produção agrícola familiar.

PNPB e agricultura familiar: elementos para uma análise compreensiva

Buainain e Garcia (2008) acreditam que o formato do PNPB, em sua tentativa de aliar a instalação de grandes complexos industriais à produção agrícola familiar, é inviável. Para eles, os incentivos criados pelo programa para fomentar a produção de oleaginosas por essa camada são totalmente inaptos a materializá-la e seria necessário que as diretrizes mesmas do PNPB fossem revistas. No Nordeste, onde se pretendia que a oleaginosa que deveria abastecer a demanda das empresas de biodiesel fosse a mamona, a situação seria ainda mais complicada, uma vez que os produtores enfrentariam sérios problemas técnicos

para transformar uma produção rudimentar em um cultivo organizado para atender a contratos com quantidade e prazo para entrega do produto. De modo diametralmente oposto, Campos e Carmélio (2009) afirmam que os resultados até agora permitem concluir que é perfeitamente possível conciliar a participação de grandes empresas com a da agricultura familiar, e que o programa já está favorecendo parte dos pequenos produtores e tende a favorecer uma camada cada vez mais extensa dos mesmos. No que se refere ao Nordeste, esses autores também tem uma avaliação muito contrária à de Buainain e Garcia (2008). Para eles, o novo vínculo representado pela possibilidade de vender para as empresas de biodiesel alterou positivamente o mercado de mamona na região, concorrendo para um aumento do preço da oleaginosa e tornando o negócio mais rentável para a maioria dos agricultores.

Nesse ponto, é de bastante interesse recuperar a avaliação realizada por outros autores que se detiveram na apreciação do mercado de mamona na região Nordeste, como a contida no estudo de Kawamura, Favareto e Abramovay (2009). Para eles, as formas tradicionais de comercialização da mamona na região realmente concorriam para a existência de uma técnica e de uma infraestrutura precárias no manuseio da cultura, o que ocasionava uma produtividade baixa, pouco rentável e incongruente com a necessidade da aquisição de uma escala industrial de matéria-prima. Mas essa realidade, bastante arraigada no mercado agrícola local, não foi tão impeditiva a ponto de inviabilizar a estruturação de arranjos de compra de uma quantidade expressiva de matéria-prima dos agricultores familiares na região e de realizar contratos garantidores da obtenção do Selo Combustível Social. Ainda que o número de produtores envolvidos com o PNPB tenha sido menor do que o idealizado pelo programa, sua instalação na região representou algumas mudanças positivas para

eles: criou-se uma nova opção para o escoamento da produção, que antes era restrita aos atravessadores locais⁶; alicerçou-se uma forma de oferecimento de assistência técnica, mesmo que irregular em qualidade e em constância; estabeleceu-se uma configuração contratual monitorada pelas organizações dos agricultores que representa, mesmo que de maneira embrionária, um tipo de cooperação inédito para os padrões locais. Além disso, a entrada em cena das empresas de biodiesel ocasionou uma razoável alta de preços, que beneficiou uma parte dos produtores locais – não sua totalidade ou quase totalidade, como propõem Campos e Carmélio (2009).

Ou seja, nem a precariedade e a baixa produtividade originárias impossibilitaram a instalação de arranjos produtivos do biodiesel na região, nem essa instalação foi tão bem-sucedida a ponto de contribuir para a maior rentabilidade automática de toda ou quase toda a agricultura familiar ligada à mamona nas áreas em que a possibilidade de produzir para o biodiesel passou a ser uma realidade. Isso nos leva a concluir que ambas as argumentações, tanto a de Buainain e Garcia (2008), como a de Campos e Carmélio (2009), nesse aspecto em particular, são imprecisas. O trabalho de Kawamura, Favareto e Abramovay (2009) nos autoriza a desenvolver dois tipos de argumento. O primeiro, que nos ajuda a desconstruir a avaliação extremamente crítica de Buainain e Garcia (2008), fundamenta-se na constatação que a introdução de uma nova forma de organizar a produção *pode, sim, ser capaz* de alterar a realidade produtiva da mamona na região, tanto do ponto de vista da produtividade e da área plantada, quanto no que

⁶ A indústria ricinoquímica se consolidou como a grande compradora da mamona no Nordeste; sua atuação é baseada na compra da mercadoria de atravessadores, que por sua vez a adquirem dos produtores e tendem a enredá-los em uma teia de empréstimos e favores que estabelecem um tipo de dominação profundamente pessoalizada. Cf. KAWAMURA, FAVARETO e ABRAMOVAY (2009).

tange aos aspectos econômicos e sociais. O segundo, que nos permite contextualizar melhor o julgamento otimista de Campos e Carmélio (2008), baseia-se na percepção que essa situação *está longe de ser uma realidade* no momento, e não se afigura como provável que um simples desenvolvimento natural dos germes semeados pela instauração do vínculo do biodiesel na região, com as formas de governança que lhe são próprias, concorrerá para que isso venha a acontecer em um futuro próximo.

Com o intuito de avançar nossa linha analítica, podemos inferir que o argumento que utilizamos para o caso específico do Nordeste é útil para uma reflexão holística acerca do programa: o formato do mesmo, que procura associar a agricultura familiar com a participação de suas entidades associativas, à produção industrial de biodiesel não é em si problemática, e suas características gerais, que buscam ensejar a atuação participante dessas organizações, da assistência técnica e de formas de financiamento para os produtores, não precisam necessariamente ser completamente modificadas. Não obstante, a ideia utilizada pelos defensores do PNPB de que o programa está passando por uma fase de aprendizado, na qual suas formas de atuação derivadas das diretrizes inaugurais irão encaminhar uma maior participação da agricultura familiar com o avanço paulatino de outras oleaginosas e com a atuação mais perspicaz das organizações dos produtores, parece ser de um otimismo que não condiz com a realidade atual das relações de produção do biodiesel no país.

Podemos apontar preliminarmente que há méritos no formato do programa e em sua iniciativa integrativa, mas seus mecanismos são incapazes de promover, em seu estágio atual, uma real e concreta fortificação da agricultura familiar. Por que isso ocorre? Ou, colocado de outra forma, quais são, afinal, os gargalos que impedem a consecução substantiva dos objetivos sociais do PNPB? Os problemas

são constitutivos do desenho institucional do programa ou se referem à refração estrutural que os mercados oferecem aos seus mecanismos de atuação? Ou, ainda, as dificuldades decorrem de mecanismos de atuação imperfeitos que se fragilizam perante as barreiras estruturais impostas pelas regras de atuação sociais, econômicas e agrônômicas arraigadas em cada mercado agrícola local? As respostas precisam ser buscadas em alguns pontos-chave, que as análises gerais mais críticas e as mais positivas em relação ao PNPB nos ajudam a desvelar, mas são insuficientes para identificar os bloqueios que precisam ser superados para a inserção dos agricultores familiares mais carentes.

O embate entre as visões de Nogueira (2008) e de Campos e Carmélio (2009) acerca do predomínio da soja na matriz do biodiesel e do significado dessa situação para o futuro da produção de biodiesel no país revela aspectos realmente relevantes para uma análise compreensiva da questão. Nogueira (2008) coloca em dúvida a participação efetiva da produção familiar em uma situação de predomínio da soja. De fato, Abramovay (2008) mostra como o PNPB, em seus primeiros anos de existência, ao se apoiar na já consolidada produção de soja, beneficiou sobretudo os segmentos de mais alta renda da agricultura familiar associados a ela, ou seja, os que dispõem não só de maior extensão de terra, mas, sobretudo, os que têm acesso a mercados já dinâmicos e competitivos, significativamente nas regiões Centro-Oeste e Sul. Segundo esse autor, tal situação precisa ser modificada se o programa quiser cumprir sua ambição de estender os benefícios a uma camada mais ampla da produção agrícola familiar no país. Nesse sentido, ele salienta que um dos objetivos centrais do PNPB é reduzir a participação da soja, em benefício de culturas características dos segmentos menos abastados da agricultura familiar. Esse é um aspecto de importância decisiva. Mesmo Campos e Carmélio (2009), apesar de

destacarem a importância da soja em um momento de estruturação do mercado de biodiesel, não deixam de anuir com essa perspectiva. Sendo assim, podemos mesmo dizer que esse é um aspecto sobre o qual tanto críticos do programa, como Nogueira (2009), quanto defensores do mesmo, como Campos e Carmélio (2009), e também autores que realizaram um balanço crítico acerca das potencialidades do programa, como Sachs (2009) e Abramovay (2008), apresentam uma constatação similar: é essencial para a participação da agricultura familiar no PNPB que a matriz energética seja diversificada, paulatina e crescentemente, e que se reverta a proporção de participação da soja entre suas matérias-primas. A grande questão que se coloca, então, é como isso pode ser concretizado.

Para estabelecer uma resposta pertinente, é decisivo compreender quais são as formas de apoio que Sachs (2009) vê como essenciais para que a agricultura familiar tenha condições de se beneficiar com a produção de matéria-prima para biodiesel. Para esse autor, é fundamental o acesso dos produtores aos conhecimentos e às tecnologias apropriadas ao manejo das oleaginosas, bem como às condições infraestruturais necessárias à produção, como águas para irrigação, energia e estradas. Além disso, é essencial para Sachs (2009) que haja, primeiro, uma *linha de fato operante de créditos* sendo oferecida para os agricultores e, segundo, um formato que *garanta realmente o acesso deles ao mercado e à obtenção de preços remuneradores*. Nesse aspecto, o autor menciona a importância decisiva da articulação da agricultura familiar com as grandes empresas do agronegócio de modo que se criem sinergias positivas. Segundo ele, não há outro caminho para uma evolução incluyente da produção de biocombustíveis, já que essa evolução está fora do alcance do mercado sem que haja a atuação de mecanismos de regulação estatais. Nesse sentido, Sachs (2009) propõe que a iniciativa do Selo Combustível

tível Social aponta na direção certa, de uma discriminação positiva dos produtores familiares. Nas palavras do autor, trata-se de uma política correta no sentido de “tratar os desiguais como desiguais” (SACHS, 2009: 175). Dessa forma, pode-se dizer que ele rebate a crítica de Buainain e Garcia (2008) que acreditam que não é uma política viável e perspicaz a associação dos segmentos da produção familiar agrícola com o das grandes empresas. A nosso ver, o argumento de Sachs (2009) é mais sólido, e a articulação entre os dois segmentos não é, em si, nem nociva nem inviável, devendo, porém, ser engendrada de uma maneira que se estabeleça a possibilidade de beneficiamentos mútuos e que impeça o aparecimento de relações adversas, que naturalmente tenderiam a desfavorecer o lado mais frágil, representado, evidentemente, pela agricultura familiar e, particularmente, pelo segmento mais empobrecido dentre esses agricultores.

Como decorrência do que foi dito, constata-se que as bases sobre as quais foi edificada a construção do desenho institucional do PNPB apontam no sentido de abarcar as questões mais importantes mencionadas por Sachs (2009) e apresentadas acima. Mas os mecanismos colocados em ação até agora não mostram uma eficácia capaz de promover uma participação realmente efetiva da agricultura familiar na produção de matéria-prima para o biodiesel nem tampouco de concorrer para a diversificação da matriz energética dessa matéria-prima. As avaliações empíricas feitas até agora não permitem que se afirme que o PNPB foi capaz de estabelecer uma melhoria substantiva na técnica de manuseio das oleaginosas onde elas já eram cultivadas, nem de estabelecer uma prática agronomicamente bem-sucedida naquelas onde essas culturas estavam sendo plantadas pela primeira vez. Além disso, nessas mesmas avaliações, não foi denotado que o Pronaf-Biodiesel, a forma de financiamento oferecida especifi-

camente pelo programa, obteve êxito em promover uma maior produção de matéria-prima para o óleo combustível pela agricultura familiar⁷. No que se refere às formas de acesso ao mercado, a constatação geral que emerge quando se observa tanto os trabalhos empíricos quanto os que buscam uma avaliação mais geral da atuação do PNPB nesses poucos anos desde sua fundação é que o ingresso nas relações de troca do biodiesel não é trivial aos agricultores e sim, depende de uma série de causalidades relativas às realidades locais. Causalidades que, segundo nossa hipótese, não são modificadas veementemente pelas regras de atuação interpostas pelos mecanismos de atuação do PNPB. Em relação à garantia de rentabilidade, ela decorreria dos contratos com preços pré-acordados realizados entre as empresas compradoras de matéria-prima e os agricultores, com o monitoramento das suas associações, e também da abertura de uma nova demanda pelas matérias-primas, aumentando a demanda e acirrando a concorrência. Para que sua dinâmica funcionasse, seria necessário apenas que não houvesse quebras contratuais nem atrasos de parte a parte que comprometessem a viabilidade do negócio para ambas as camadas. Não obstante, tanto uma como outra situação já foram empiricamente observadas. Para que essa garantia à renda se tornasse um vetor real de fortalecimento da produção familiar agrícola seria essencial que seu mercado fosse acessível a uma camada realmente ampla da agricultura familiar, e isso não é o que pode se notar até o momento.

Em resumo, podemos dividir em três os principais campos de problema ou bloqueios para que o PNPB articulasse uma situação de favorecimento substantivo da

⁷ Essa afirmação é feita com base na apreciação de cinco trabalhos empíricos sobre o tema (Kawamura, Favareto e Abramovay, 2009; Benedetti, Rathmann e Kato, 2009; Dias, 2008; Mendes, 2005; Neutzling, Pedrozo e Steren, 2009; Ferreira, 2007) e de uma pesquisa de campo realizada no oeste catarinense; para uma apreciação mais pormenorizada, Cf. Diniz, 2010.

agricultura familiar, especialmente de seus setores mais carentes. Um primeiro envolve o aspecto econômico, com as dificuldades relativas de acesso ao mercado, da pulverização da oferta à resiliência dos mecanismos tradicionais de dominação dos canais de comercialização. O segundo está relacionado com o aspecto agrônômico, com os baixos patamares de produtividade e as técnicas inadequadas de cultivo que ainda entravam ou atrapalham grande parte das iniciativas de produção de oleaginosas. E, finalmente, o aspecto infraestrutural, que se refere às predisposições institucionais colocadas em ação pelo programa e à maneira como elas se concatenam na prática das relações de produção entre os grupos sociais envolvidos. Para deslindar as articulações entre a persistência destes bloqueios e as características do desenho institucional do programa é que as categorias analíticas de Neil Fligstein são particularmente úteis, pois remetem a análise justamente às estruturas sociais que sustentam estes mercados e que podem, portanto, ser capturadas a partir do entendimento das formas de governança que regem seu funcionamento, da maneira como estão estabelecidos os direitos de propriedade neste mercado, das concepções de controle sobre o acesso e o uso aos recursos e, finalmente, das regras de troca que nele se estabelecem. A isso é dedicada a próxima seção, tendo por objeto o exame das formas de funcionamento dos arranjos produtivos de produção do biodiesel. Sendo assim, a partir da utilização dessas categorias, procuraremos traçar uma análise de como os incentivos institucionais instaurados pelo PNPB têm funcionado nos processos de implantação dos arranjos produtivos de matéria-prima para o biodiesel. A base empírica utilizada para a apreciação das formas de funcionamento dos arranjos produtivos do PNPB a partir das categorias de Fligstein consta, como supramencionado, de cinco estudos de caso realizados por especialistas e por

um trabalho de campo realizado na região oeste do estado de Santa Catarina.

O PNPB e as estruturas dos mercados

Estrutura de governança

A estrutura de governança envolve os limites das relações de concorrência e cooperação subjacentes à atuação dos atores nos mercados. O PNPB objetiva, por meio da introdução da compra de matéria-prima pelas indústrias do biodiesel, criar um novo mercado que se estenda como uma possibilidade objetiva a uma ampla e crescente camada da agricultura familiar. Já que a produção de oleaginosas com o fim de serem transformadas no óleo combustível não estava organizada, o programa, em conjunto com o MDA, procurou articular a criação de polos: determinadas áreas onde haveria uma concentração de esforços para viabilizar a produção e a oferta de matéria-prima para as empresas. Cada polo possuiria um articulador: um indivíduo a quem caberia entrar em contato com as organizações dos agricultores para que elas participassem de espaços onde se pudesse planejar a produção dessa matéria-prima, e, junto disso, articular as empresas produtoras de biodiesel para colocá-las em contato com esses produtores. Sendo assim, o papel de divulgar aos produtores rurais a possibilidade de produzir oleaginosas a fim de comercializar com empresas produtoras de biodiesel ficaria a cargo das suas entidades associativas – as cooperativas e os sindicatos (MDA, 2010).

Essa é uma dinâmica instituída pelo desenho institucional do programa que, a nosso ver, traz de partida duas desvantagens, associadas ao fato de que apenas aos produtores que já possuem algum vínculo com as entidades associativas é levada, de imediato, a possibilidade de

adentrar no novo negócio do biodiesel. A primeira delas se refere ao fato de que os produtores mais desestruturados, a quem o programa deveria funcionar como um meio de acesso ao mercado, no mais das vezes não possuem vínculos, ao menos não vínculos estáveis, com as cooperativas e sindicatos, ficando dessa forma sem a ponte de entrada para a produção de matéria-prima para o biodiesel, ou, mesmo, sem nem tomar conhecimento de tal possibilidade. Tal situação fatalmente deve ter contribuído para uma maior participação das camadas mais estruturadas da agricultura familiar no programa até o momento, como evidenciado por Abramovay (2008). A segunda desvantagem advém de que os agricultores mais diretamente conectados com as entidades associativas geralmente já possuem vínculos de acesso ao mercado. Desse modo, mesmo que a venda da oleaginosa a ser produzida aparente ser mais rentável, o mais comum é que o produtor opte, num primeiro momento, por seguir com a produção com a qual já está familiarizado ou por acessar mercados em torno dos quais suas relações já estão estabilizadas. Caso a opção por adentrar no negócio do biodiesel se mostre bastante interessante no futuro – o que os produtores que não tomarem parte dela virão a saber através daqueles de sua região que participaram – é possível que o número de propriedades envolvidas com o negócio aumente. Mas a própria viabilidade do negócio, logisticamente – no que se refere à prestação de assistência técnica e ao recolhimento da matéria-prima – torna-se mais provável para a empresa compradora quando um maior número de produtores estabelece os contratos de fornecimento e um volume maior de matéria-prima é produzido, de modo que uma adesão limitada de agricultores nas primeiras safras pode tornar todo o processo menos rentável para a empresa e mesmo concorrer para o encerramento do vínculo. Isso ocorreu, por exemplo, em dois dos municípios analisados no oeste

catarinense (Xaxim e Abelardo Luz) no que se referiu à ligação com a empresa Brasil Ecodiesel e em algumas regiões do Nordeste, com a mesma empresa, como evidencia o relatório do Centro de Monitoramento dos Agrocombustíveis (CMA, 2009).

Nas regiões onde os produtores familiares se encontram dispersos e a prática de relações de troca vinculadas às entidades associativas não é usual, o contato entre as empresas e os produtores familiares é mais difícil. Na Bahia, por exemplo, Benedetti, Rathmann e Kato (2009) relatam que a Brasil Ecodiesel deu início às suas tentativas de aproximação com agricultores familiares produtores de mamona naquele estado por meio de um convênio com a Fetag/Contag. Posteriormente, na região do município de Morro do Chapéu, o negócio foi facilitado com a introdução da mediação de uma cooperativa (Coopaf) também ligada à Fetag. Mas certamente vários produtores que poderiam tomar parte da produção de mamona para o biodiesel em outras regiões do estado não o fizeram porque não foram colocados em contato com essa ou com outra empresa compradora de matéria-prima. De forma análoga, essa é uma situação que seguramente se estende por todo o Nordeste, região que detém o maior número de agricultores familiares do país, quase sempre pouco estruturados, desprovidos de organização para o comércio de sua produção e reféns de técnicas de cultivo pouco eficientes, resultado de pouco ou nenhum oferecimento de assistência técnica (EVANGELISTA, 2000)⁸.

⁸ Segundo salienta Evangelista (2000), o Nordeste é a região brasileira que detém a maior parcela dos estabelecimentos agrícolas familiares do país. De fato, segundo os dados do IBGE (2010), 49,7% das propriedades agrícolas familiares se localizam na região. Elas correspondem também à maior fração da área total de propriedades da agricultura familiar (31,6%), mas não há uma participação correspondente no valor bruto da produção (apenas 16,7%). A região apresenta também a menor área média por estabelecimento da agricultura familiar em comparação com outras regiões (17 hectares).

Desse modo, podemos inferir que esse aspecto do formato do PNPB, o relativo ao estabelecimento de polos, não se constitui em uma estratégia que favorece a entrada dos agricultores familiares mais carentes e desestruturados nas relações de produção do biodiesel. Mas esse não é o único problema que tem sido denotado na fricção das formas institucionais de apoio à produção familiar e a dinâmica real de implantação do programa. Vimos que a diversificação da base das matérias-primas, hoje amplamente centrada na soja é o pré-requisito geral, para que o PNPB venha a ter mais possibilidades de cumprir com seus objetivos de inserção mais ampla da produção agrícola familiar. Nesse aspecto é importante citar aqui o zoneamento agrícola que está em processo e do qual faz parte um plano de zoneamento para oleaginosas. Na realização dessa demarcação, é considerada principalmente a existência de base tecnológica e de aptidão comprovada das culturas nos respectivos estados. Hoje têm zoneamento agrícola a soja, no Centro-Sul e no Tocantins, a mamona, no Nordeste, no Centro-Oeste e no Sul, e o algodão, no Centro-Oeste, no Maranhão e no Piauí. Estão em processo de zoneamento em diversos estados o girassol, o amendoim e o dendê. Este último, de acordo com o próprio plano institucional do PNPB, deveria ser a principal matéria-prima para o biodiesel advinda do Norte do país. (CAMPOS e CARMÉLIO, 2009).

Esse estudo se funda na idéia de que é essencial saber em quais estados e regiões cada oleaginosa tem maior possibilidade de êxito no seu cultivo. Além disso, funda-se também na necessidade de que haja conhecimento agrônomo disponível nas empresas de pesquisa e assistência técnica (nas Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) de cada estado em relação às formas de manuseio das culturas respectivas. A definição de quais localidades produzirão essa ou aquela cultura deve res-

peitar a análise empreendida no zoneamento. De acordo com Campos e Carmélio (2009), além da soja, mamona, dendê, canola, girassol, amendoim e algodão são culturas sobre as quais o desenvolvimento tecnológico das empresas estatais de pesquisa já pode ser considerado suficiente para que elas componham o portfólio de oleaginosas produzidas com o intuito de fomentar a produção de biodiesel. Não obstante, problemas de manuseio dessas culturas já foram apontados como causas do insucesso, parcial ou total, de algumas tentativas de introdução do PNPB em mercados locais. Ferreira (2007) aponta a pouca assistência técnica oferecida aos produtores de mamona do estado de Goiás como uma das principais causas que obstruíram a maior rentabilidade do negócio para eles. O autor sinaliza que não há parâmetros claros que regulamentem a quantidade e a qualidade da assistência técnica nas diretrizes do programa que a tornam obrigatória para as empresas detentoras do selo. Em Xaxim e Abelardo Luz, a qualidade desse serviço também foi um empecilho ao sucesso agrônomo da produção de girassol e de canola. No Rio Grande do Sul, as experiências com oleaginosas alternativas, mesmo que tenham obtido bons resultados na fase das pesquisas, foram malogradas quando tentadas pelos próprios agricultores (BENEDETTI, RATHMANN e KATO, 2009). Também no Semiárido, a aplicação dos serviços de assistência técnica não foi considerada suficiente (KAWAMURA, FAVARETO e ABRAMOVAY, 2009).

A nosso ver, isso tem que ser visto como uma falha institucional nas regras do programa, que não estabelece critérios relativos à quantidade e à qualidade da assistência que deve ser fornecida. Como esse serviço é delegado às empresas, uma vez que os contratos são firmados, fica totalmente a cargo delas realizar a contratação dos técnicos e materializar as formas e a quantidade da prestação do serviço. Não há um controle previsto pelo desenho

institucional do programa em relação a essa prestação. Sendo assim, não se pode garantir que o conhecimento do manuseio das oleaginosas acima citadas por parte das empresas estatais chegue aos produtores. Ou seja, mesmo que a iniciativa do zoneamento seja correta e procure estabelecer uma situação em que as afinidades agronômicas entre as lavouras e as condições naturais locais sejam observadas, a falta de controle em relação às formas de prestação de assistência técnica aos produtores é um problema do desenho do programa que permite o aparecimento de problemas agronômicos nas lavouras e pode acabar por concorrer para a finalização de alguns arranjos produtivos e para a baixa lucratividade de outros, para todos os atores envolvidos – vimos como ambas as situações foram observadas em análises empíricas.

Há também outro aspecto que vale ser mencionado em relação à parte agronômica do plano institucional do PNPB. Sachs (2009), um dos grandes defensores dos benefícios dos biocombustíveis, alvitra que um aspecto muito importante para seu desenvolvimento continuado é a instalação dos sistemas integrados de produção de energia e alimentos. Nesse aspecto, nada há no desenho do PNPB que preveja um esforço na instalação dessa forma de produção. Mesmo que algumas inovações a respeito já tenham sido testadas positivamente pelas agências de pesquisas agronômicas, é forçoso concluir que essa não parece ser uma perspectiva que seja vista como prioritária nem para os próximos anos, e isso deve ser encarado como uma carência nas formas de planejamento institucional da cadeia do biodiesel no país. Isso porque a possibilidade de que os sistemas integrados fosse tentada e paulatinamente incrementada seria um grande passo no sentido de favorecer a produção familiar e possibilitar um avanço real nas formas de utilização dos solos, o que, por sua vez, poderia ser um significativo vetor para a obtenção do ambiciona-

do desenvolvimento territorial, desde que sua introdução se desse de acordo com as possibilidades agronômicas de cada região e da compatibilidade de cada oleaginosa com diferentes tipos de alimentos.

No que tange aos financiamentos, outro aspecto essencial da estrutura de governança, deve-se primeiro constatar que, em tese, o estabelecimento da linha de crédito do Pronaf-Biodiesel é uma iniciativa que parece correta. No entanto, as análises empíricas parecem apontar para uma retirada muito pequena desse financiamento até o momento, o que sugere duas situações prováveis e, ao que tudo indica, complementares: por um lado, um número muito menor do que o esperado de produtores parece ter procurado retirar a linha de crédito, em decorrência da falta de informação ou do financiamento parcial oferecido pelas próprias entidades associativas – além do próprio fato de que, em números absolutos, a participação da agricultura familiar no PNPB foi menor do que a esperada no momento de sua elaboração, como mostra Abramovay (2008). Por outro lado, e esse é o aspecto que nos parece mais relevante, o financiamento para o cultivo de oleaginosas alternativas, como a mamona e a canola, é mais difícil de ser obtido do que o crédito para a produção da soja, por exemplo, como também salienta Abramovay (2008). No que se refere a essa dificuldade, devemos apontar aqui uma insuficiência do próprio desenho do programa em articular a superação dessa barreira com a instituição responsável pelo fornecimento dos créditos – o Banco do Brasil. Em Xaxim e Abelardo Luz, por exemplo, os agentes dessa instituição afirmaram que seria totalmente inesperada a busca por parte de agricultores por financiamentos para a produção de girassol ou canola, por exemplo. Além disso, devido à falta de prerrogativas para tal situação, segundo eles, quase certamente essas tentativas de obtenção de crédito, se acontecessem, seriam negadas. Mesmo assim, tais

agentes afirmaram ter conhecimento da nova linha de créditos do Pronaf-Biodiesel, mas, como visto, a mesma não foi procurada por nenhum produtor. Há a linha de crédito, mas não há um esforço em articular os agentes envolvidos com o fornecimento do crédito visando possibilitar e favorecer a concessão desse para as oleaginosas que não são tradicionalmente produzidas localmente. Os poderes públicos locais – estadual e municipal – não estão integrados nas políticas de apoio à produção de oleaginosas, nem no que diz respeito a uma possível tentativa de facilitar os financiamentos nem em qualquer outro aspecto. Isso tudo contribui para uma maior dificuldade na diversificação das matérias-primas para a produção de biodiesel, já que a soja é a cultura que oferece maior facilidade para a obtenção de financiamentos. E isso acaba concorrendo, junto com o emaranhado de fatores que expusemos acima, para os problemas que as formas de governança ensejadas pelo PNPB têm apresentado na tentativa de favorecimento crescente da agricultura familiar.

No que respeita à falta de informação dos agricultores em relação à possibilidade de obter o crédito, acreditamos que a divulgação da possibilidade de tomar parte do PNPB e dos benefícios dessa participação na produção de matéria-prima para o biodiesel através do sistema dos polos é a principal causa do problema, já que concorre para que a própria alternativa de se obter os financiamentos muitas vezes não chegue ao conhecimento de um número maior de produtores. Isso ocorre porque o contato com os produtores fica dependente da atuação das entidades associativas. De fato, um grande empecilho para uma maior participação da agricultura familiar, a nosso ver, decorre do fato de que as próprias entidades já possuem vínculos mais ou menos estáveis nos quais inserem os produtores familiares, e muitas delas podem ver com desconfiança a introdução da nova oportunidade, acreditando que suas

formas de atuação correntes e já arraigadas consuetudinariamente são mais seguras e viáveis. Quando esse é o caso, seguramente essas instituições empenham-se menos do que se esperava no momento da elaboração do programa para a disseminação da produção de matéria-prima para o biodiesel. Pode-se dizer que, assim como os produtores familiares, as próprias entidades associativas carregam em si disposições orientadoras da ação que muitas vezes são refratárias à entrada em cena de uma nova possibilidade, como a representada pela produção de matéria-prima para o PNPB. Mas há um mecanismo específico previsto pelo PNPB que prevê a atuação das entidades de uma forma inovadora, o que poderia subjugar essa barreira estrutural. Abordaremos essa questão na próxima subseção.

Regras de troca

As regras de troca se referem à definição de quem pode comercializar com quem, e, o mais importante aqui, sob que condições. No interior das relações próprias ao PNPB, a comercialização dos agricultores familiares com as empresas compradoras de matéria-prima deve funcionar lastreada pela vinculação de contratos específicos, que assegurariam o fornecimento de assistência técnica e de insumos, como visto, e a garantia de venda da produção com preços pré-acordados. Este aspecto, a nosso ver, é o mais relevante do ponto de vista da alteração das formas de estabelecimento das regras de troca instituídas pelo PNPB porque oferece ao produtor uma segurança que não é regularmente concedida nas relações de troca a que eles estão acostumados. Mas essa segurança está associada ao cumprimento estrito das regras estipuladas pelo contrato, tanto no que se refere à compra da produção por parte da empresa, como ao pagamento do preço pré-acordado. Já foram detectadas, porém, quebras contratuais nesses anos de existência atuante do PNPB. No que diz respeito à não

obtenção da produção dos agricultores pelas empresas, podemos citar o exemplo ocorrido no oeste catarinense, referentes ao não cumprimento estrito do que fora acordado pela Brasil Ecodiesel nos municípios de Abelardo Luz e Xaxim (DINIZ, 2010). Quanto ao que se refere ao não-fornecimento da matéria-prima às empresas por parte dos agricultores, vale citar o caso da mamona no Nordeste, vendida para a indústria ricinoquímica em um momento de alta de preços por produtores que haviam realizado contratos de venda com empresas ligadas ao biodiesel (KAWAMURA, FAVARETO e ABRAMOVAY, 2009).

Em relação às empresas, nas quebras contratuais, já que os contratos são firmados a fim de que se garanta a obtenção do Selo Combustível Social, há a possibilidade de que o MDA retire essa certificação da empresa que não efetuar o que foi previsto em contrato. Há a previsão dessa sanção no plano institucional do PNPB. Contudo, nas situações em que isso ocorreu até o momento, o MDA optou por não levar adiante a execução de tal sanção, uma vez que essa ação seria bastante danosa para a continuidade das relações estabelecidas entre as empresas e os produtores de oleaginosas. Isso porque a retirada do selo poderia levar as empresas a cessar a prestação de assistência técnica a outros produtores contratados, deixar de comprar a produção de uma gama ainda maior deles e, sobretudo, deixar de investir na parceria com a agricultura familiar nas safras seguintes. Como o programa encontra-se em fase de maturação, como acreditam, por exemplo, Campos e Carmélio (2009), seria válida a não aplicação da sanção nesse momento, o que mudaria em um futuro próximo no qual as condições técnicas e alocativas que envolvem a produção e distribuição das oleaginosas se situassem em uma fase de maior estruturação. De acordo com a perspectiva desenvolvida aqui, esse argumento não nos parece totalmente correto, mas

antes de examiná-lo mais detidamente, vejamos o outro lado da moeda.

Também para as empresas seria possível aplicar uma sanção em relação àqueles produtores e mesmo àqueles entidades que não entregassem a mercadoria a que elas teriam direito por contrato: elas poderiam simplesmente encerrar suas relações comerciais com esses agentes e não mais realizar contratos com os mesmos nas safras subsequentes. Mas, de forma análoga ao que foi descrito acima, o baixo nível de estruturação do mercado de oleaginosas para o biodiesel, sobretudo no que se refere à agricultura familiar e permite à obtenção do Selo Combustível Social, leva as empresas a não ter muitas outras opções de fornecimento. Dessa forma, as quebras contratuais, totais ou parciais, em geral acabaram também por não significar qualquer prejuízo futuro em relação ao estabelecimento de novos vínculos com as empresas por parte dos produtores e suas associações. Sendo assim, há a possibilidade de que sanções sejam interpostas de parte a parte pelo não cumprimento dos contratos – contratos esses que são o aspecto inovador do PNPB no que tange às regras de troca e que, se devidamente cumpridos, significariam para os agricultores familiares um vínculo com rentabilidade garantida. Mas o problema é a inexistência de condições para aplicar essas sanções; ou seja, devido à falta de estruturação do novo mercado, os agentes optam por não aplicá-las temendo que essa ação seja prejudicial a seus interesses em médio prazo. Quais as razões para que isso ocorra?

Devemos dizer, primeiramente, que nesse aspecto da previsão de contratos, não acreditamos que o problema reside na regra institucional específica que prevê o estabelecimento dessa forma de organização contratual. O problema está no fato de que os requisitos necessários para que a produção de oleaginosas seja realizada com boa produtividade por hectare e com um número de produtores

que garanta a viabilidade logística da produção em cada arranjo produtivo (ou polo) não são cumpridos adequadamente no interior do PNPB devido aos problemas do desenho institucional apresentados na seção anterior. Dito de outra forma, os mecanismos de *enforcement*⁹, para utilizar um termo caro à literatura institucionalista, não são suficientemente eficientes para criar a fidelização visada no momento em que se previu o asseguramento das relações de troca por meios contratuais. Essa é uma situação causada por dois aspectos complementares: primeiro, os incentivos institucionais do programa não são suficientes para suportar adequadamente a produção familiar. Segundo, as estruturas de atuação nos mercados oferecem barreiras de difícil superação por parte dos agentes, como, por exemplo, no caso das formas tradicionais de comercialização com os “atravessadores” no Nordeste. Sendo assim, nesse importante aspecto da garantia de acesso ao mercado que é prevista, a nosso ver, corretamente pelo PNPB, as dificuldades para sua aplicação eficaz advêm tanto de carências dos mecanismos de beneficiamento previstos pelo desenho institucional do programa, como de características associadas às estruturas socioeconômicas locais que tendem a se manter e permitir a continuação das relações de dominação arraigadas.

O outro aspecto relevante das regras de troca no interior do PNPB diz respeito à situação, aclarada por Kawamura, Favareto e Abramovay (2009), de que a possibilidade de produzir matéria-prima para o biodiesel não se coloca a todos os atores envolvidos com a produção agrícola local. Mais uma vez, aqui acreditamos que o grande problema está localizado no desenho institucional do programa:

⁹ Para Douglass North (1981), o principal expoente da Nova Economia Institucional, as instituições definem os limites das atuações dos agentes através dos constrangimentos (*enforcements*) formais e informais que estabelecem. Nesse processo, o Estado tem atuação fundamental, uma vez que define e controla a atuação das regras legais da sociedade.

mais especificamente, na articulação dos arranjos produtivos por meio do estabelecimento dos polos, que limita a entrada dos agricultores àquela porção dos que têm relações de cooperação com as entidades associativas envolvidas em cada caso e dificulta a participação das partes menos estruturadas do segmento, que, no mais das vezes, não são atingidas pelas formas de divulgação da possibilidade de tomar parte no negócio do biodiesel.

Direitos de propriedade

Os direitos de propriedade envolvem, no que se refere à atuação da agricultura familiar no PNPB, primordialmente a possibilidade de auferir benefícios e renda a partir da propriedade familiar. Ou seja, nesta categoria analítica o que vale ressaltar é a possibilidade que o programa oferece aos produtores familiares de capturar ganhos que anteriormente eram obtidos por outros segmentos do mercado. Isso porque o contato entre as empresas de biodiesel e a produção agrícola familiar só se realiza devido aos beneficiamentos que as empresas obtêm em função da aquisição de matéria-prima desse estrato – beneficiamentos associados à obtenção do Selo Combustível Social, como vimos.

Um primeiro aspecto que deve ser mencionado é que os ganhos sociais a que estariam sujeitos os produtores familiares ao se envolver com a produção de matéria-prima para o biodiesel não são até o momento tão significativos devido à limitação que a maior parte dos benefícios propostos enfrenta na realidade de instalação dos arranjos produtivos do biodiesel, como analisado nas seções antecedentes. Mesmo assim, não se pode deixar de apontar que alguns resultados positivos foram angariados pela agricultura familiar através do PNPB. Como visto na apreciação dos trabalhos empíricos, alguns produtores de soja em Goiás e na região Sul se beneficiaram com o novo vínculo representado pelas indústrias do biodiesel. Sabe-se que, de

modo geral, esses produtores não correspondem à porção mais carente e necessitada da agricultura familiar, a quem o PNPB visa favorecer preferencialmente. De qualquer forma, são agentes pertencentes ao estrato da produção agrícola familiar que obtiveram algumas vantagens oriundas das relações instituídas pelo programa. Além desses, vimos também como a entrada no mercado de mamona das empresas de biodiesel na região do Semiárido contribuiu para uma alta nos preços e possibilitou que um número razoável de produtores familiares obtivesse um lucro maior nas vendas – mesmo por parte daqueles que comercializaram com os vínculos associados à indústria ricinoquímica. Isso não indica que os incentivos estabelecidos pelo PNPB tiveram grande eficácia na região nem que um grande número de produtores familiares migrou para o negócio do biodiesel, mas a iniciativa do programa em associar a produção familiar à indústria do biodiesel acabou por beneficiar, nesse caso, mesmo que de maneira limitada, a produção familiar na região (KAWAMURA, FAVARETO e ABRAMAVOY, 2009; BENEDETTI, RATHMANN e KATO, 2009).

Em relação ao respeito aos direitos de propriedade mesmos, ou seja, à possibilidade de obtenção de lucros e vantagens específicas em decorrência da condição de agricultor familiar, há também uma limitação apontada por Sachs (2009). Trata-se do fato, salientado por esse autor, de que é possível para as empresas obter o Selo Combustível Social adquirindo apenas uma parcela, muitas vezes reduzida, da produção agrícola familiar. Vale lembrar que no Nordeste e no Semiárido, o produtor de biodiesel terá que adquirir da agricultura familiar, segundo as novas cotas do PNPB, pelo menos 30% das matérias-primas necessárias à sua produção para a aquisição do selo. Nas regiões Norte e Centro-Oeste este percentual mínimo é de 15% e nas regiões Sudeste e Sul é de 30%. Houve uma

mudança, como visto anteriormente, nas porcentagens do Nordeste e do Semiárido e do Norte e Centro-Oeste, que no formato original do programa eram, respectivamente, de 50% e 10% (cf. MDA, 2009).

Se a afirmação de Sachs de que esses percentuais correspondem a “falhas de implementação” (SACHS, 2009: 174) não nos parece de todo inapropriada, parece-nos também claro que os formuladores do programa pensaram na viabilidade dos mercados locais no momento de estabelecer esses números, com o intuito de que não houvesse estrangulamentos e as empresas tivessem a garantia de que realmente conseguiriam o Selo Combustível Social e teriam mercados para fornecer-lhes a matéria-prima. É também com esse intuito que foi empreendida a alteração citada nas cotas. Tal alteração levou a debates e divergências acerca de sua eficácia para o beneficiamento da produção familiar. Por um lado, alguns acreditam que essa mudança pode favorecer um incremento na produção no Nordeste e contribuir para a diminuição do predomínio da soja no balanço de matérias-primas para o biodiesel; por outro, alguns acham que essas alterações foram uma concessão ou resposta à pressão das empresas, o que tiraria cada vez mais o caráter social do PNPB e as beneficiaria em detrimento dos agricultores¹⁰.

Seja como for, o próprio acontecimento da mudança sugere que os mercados não vinham sendo articulados eficientemente e que as cotas de fornecimento não estavam condizendo com a realidade dos arranjos locais, sobretudo no que se refere ao Nordeste e ao Semiárido. Mas acreditamos que o motivo responsável por essa articulação falha é a fragilidade dos incentivos criados a fim de estabelecer as formas de governança e de troca nos arranjos produtivos

¹⁰ Para uma apreciação mais detalhada sobre esse debate, ver o relatório do Centro de Monitoramento dos Agrocombustíveis, principalmente páginas 43-46 (CMA, 2009).

para o PNPB. Se tais incentivos estivessem se mostrando eficazes, poderia se pensar em uma situação condizente com a crítica de Sachs (2009), como o aumento paulatino das porcentagens que devem ser obrigatoriamente adquiridas da produção familiar para a obtenção do selo. Isso garantiria, em tese, o favorecimento de uma maior porção da produção familiar devido ao seu direito de propriedade específico – a posse de um pequeno estabelecimento agrícola. Mas como os mecanismos de apoio não têm se mostrado suficientes para engendrar o cumprimento das cotas e garantir a viabilidade da maioria dos arranjos produtivos locais, essa é uma situação que não se aplica no momento.

Concepções de controle

Uma análise das concepções de controle dos recursos deve abarcar a maneira como se utilizam os recursos de que se dispõe e as formas de organização da concorrência dos fatores de produção, da cooperação e das relações de trabalho num dado mercado. Nesse aspecto, é de interesse decisivo balizar como essas variáveis foram alteradas ou não com a instituição dos arranjos produtivos do biodiesel nos mercados locais. Um primeiro aspecto tem a ver com a utilização dos recursos: as iniciativas do PNPB poderiam levar a alterações sensíveis em diversos mercados locais, com a introdução de oleaginosas que não faziam parte da gama de culturas tradicionais da região, isso tanto na safra como na entressafra. Mas mesmo que isso tenha acontecido em algumas localidades, em geral com a participação de um número limitado de produtores, acreditamos que a ineficiência do modo de articulação dos atores baseado nos polos concorreu para que um volume pequeno de oleaginosas tenha sido produzido em lugares nos quais elas são atividades inovadoras. A maior parte da produção que vem sendo comercializada com a indústria do biodiesel já

fazia parte da cultura produtiva local, como no caso da soja no Sul e no Centro-Oeste e da mamona no Nordeste e no Semiárido.

Mesmo assim, nas limitadas áreas em que se instalou a produção de culturas inéditas ou pouco cultivadas e mesmo naquelas onde a produção obedecia a formas de manejo precárias (como no caso da mamona no Nordeste), a intensificação da prestação de assistência técnica de qualidade aos produtores familiares deveria concorrer para um melhor manuseio das culturas associadas à produção de biodiesel. Tal fato provavelmente causaria também um aumento das áreas plantadas nas propriedades particulares de cada agricultor. Além disso, seria de se esperar que uma maior produção de matéria-prima para o PNPB, desde que bem orientada agronomicamente, concorresse para a substituição de algumas culturas produzidas atualmente por oleaginosas, e também a maior produção destas nas safrinhas de regiões onde essa é a forma de introdução do programa – como, por exemplo, na região do oeste catarinense. Mas como o fornecimento de assistência técnica também apresenta problemas decorrentes da falta de critérios qualitativos e quantitativos no desenho do programa, tais situações não se materializaram. Outra inovação na forma de utilização dos recursos que está associada aos biocombustíveis, mas não se coloca ainda, nem como possibilidade em médio prazo no país, é a instauração dos sistemas integrados de produção de energia e alimentos de que fala Sachs (2009).

Em relação à concorrência nos fatores de produção – terra, trabalho e capital –, deve-se, primeiro, salientar que “a diversificação que se espera na oferta de matérias-primas para o biodiesel não representa ameaça à produção agropecuária atual, já que se apoia em produtos como a mamona (que não é alimentar) e o girassol e a canola cujo peso na cesta de consumo da população é ir-

risório” (ABRAMOVAY, 2008, p. 43) As outras oleaginosas citadas, como o amendoim e o algodão, e mesmo as que poderiam ser uma realidade no futuro, como o pinhão-manso e as palmáceas¹¹, também não alterariam significativamente o quadro de concorrência com a produção de alimentos em relação à terra – um problema sempre colocado quando se avalia a viabilidade dos biocombustíveis. Quanto ao trabalho e ao capital, seria esperado que a concatenação de uma situação de aumento considerável da produção de matéria-prima para o biodiesel por parte da agricultura familiar fizesse com que o trabalho e os investimentos por parte dos agricultores no negócio das oleaginosas fossem considerados paulatinamente mais atrativos. Nesse caso, a concorrência com outros setores do mercado agrícola se faria notar, mas isso não deixaria de ser positivo para os próprios produtores que possivelmente, com o passar do tempo, viessem a receber melhores opções de inserção e de renda também em outros mercados. Nesse ponto, vale dizer que, em uma situação em que a agricultura familiar se encontra enredada em uma precária infraestrutura, se as alterações previstas nas formas de governança fossem eficazes em integrar ao menos uma parte da produção familiar, seria provável que as condições mesmas de trabalho na região dada fossem pouco a pouco sendo melhoradas em seu âmbito geral. Como propõe Sachs (2009), o aumento de renda da agricultura deve contribuir não apenas para um desenvolvimento agrícola, e sim para um desenvolvimento regional mesmo, de modo que os empregos rurais não agrícolas dos mais variados tipos e a pluriatividade dos membros das famílias dos agricultores possam ser arti-

¹¹ Para Nogueira (2008), as palmáceas e o pinhão-manso estariam entre as melhores opções de matéria-prima para o biodiesel. No que se refere ao segundo, encontra-se em processo de realização na UFABC (Universidade Federal do ABC) uma dissertação de mestrado que procura avaliar sua viabilidade e as vicissitudes de sua introdução, de autoria de Renata Martins.

culados. Mas essa é uma situação ideal que só poderia ser vislumbrada se as formas de incentivo institucional previstas pelo PNPB fossem eficientes e não apresentassem as fragilidades apontadas acima.

Quanto às práticas de cooperação, deve-se dizer que a iniciativa institucional do programa que busca a associação mais participativa entre os agricultores e suas entidades associativas, com a necessidade do monitoramento dos contratos firmados com as empresas por parte dessas, parte de uma premissa virtuosa. Podem ser apontados alguns exemplos em que esse aspecto do plano institucional do PNPB ocasionou situações positivas, como no caso da criação da Coopaf no Nordeste (BENEDETTI, RATHMANN e KATO, 2009) e na iniciativa conjunta da Coopeal/Coptrasc, da Epagri e do MDA de oferecimento de uma capacitação aos produtores para a produção de canola em Abelardo Luz (DINIZ, 2010). Mas a atuação dessa prática cooperativa ainda é muito limitada para realmente ensejar uma participação substantiva da produção familiar no PNPB. Primeiro, porque grande parte dos agricultores mais necessitados não possui vínculos com entidades quaisquer. Nesse ponto, não se pode estabelecer uma crítica ferrenha ao desenho do programa, já que esses produtores realmente apresentam grande dificuldade de acesso. Mas seria de se esperar que uma forma de articulação mais efetiva pudesse começar a transformar a realidade local paulatinamente e trazer benefícios regionais para todo o estrato, como na situação descrita por Sachs (2009), acima referida. Segundo, porque a participação das associações no processo contratual que deveria trazer segurança aos produtores é colocada em xeque pela fragilidade dos incentivos, que acaba por permitir que os vínculos não se fidelizem como esperado e, conseqüentemente, impossibilita a estabilização dos arranjos produtivos locais.

Conclusão

Em suma, podemos fazer alguns apontamentos gerais acerca das conclusões obtidas na elaboração deste trabalho e de suas relações com a hipótese que orientou sua realização e com as bases teóricas utilizadas. Um aspecto que deve ser relatado é que o PNPB apresenta iniciativas corretas em alguns sentidos. Primeiro, na tentativa, através de seu desenho institucional, de promover uma maior participação cooperativa dos agentes situados nos polos mais dominados das relações de forças dos mercados agrícolas – os agricultores familiares e suas entidades associativas. Segundo, na criação de um mercado compulsório, através da obrigatoriedade de adição do biodiesel no diesel normal, que prevê a participação da agricultura familiar em conjunto com a iniciativa empresarial de uma forma que esta se beneficie da aquisição de matéria-prima daquela. Esta configuração, a despeito do que dizem alguns críticos do programa, parece-nos a mais favorável para a inclusão dos produtores familiares em mercados que, de outra maneira, ser-lhe-iam mais restritos, como o do biodiesel. Não é nesse aspecto que se situam os problemas que têm emperrado a consecução dos objetivos sociais. As conclusões deste trabalho não apontam nesse sentido.

Mas elas também não apontam para o fato de que esses objetivos serão alcançados com o desenvolvimento natural das formas de atuação previstas pelo seu desenho institucional. É verdade que alguns agricultores familiares obtiveram vantagens com a introdução dos arranjos produtivos do PNPB. A elevação dos preços da mamona no Nordeste em função da entrada em cena das empresas de biodiesel beneficiou os produtores de mamona em geral, mesmo os que não comercializaram com aquelas; mas isso não ocorreu em função das formas de incentivo previstas pelo programa e sim porque as empresas funcionaram

como um novo vínculo onde antes só havia o escoamento da produção para a indústria ricinoquímica. As formas de incentivo ligadas à assistência técnica, à participação das entidades associativas, aos financiamentos e às garantias de venda não ensejaram mudanças significativas nas realidades da produção e da distribuição locais. Além desses produtores de mamona, os agricultores familiares que se beneficiaram de alguma forma com a produção de matéria-prima para o PNPB foram os produtores de soja do Sul e do Centro-Oeste. Esse fator nos leva a evidenciar dois problemas constitutivos da atuação do programa até o momento. Um refere-se ao fato de que esses agricultores, em sua grande maioria, são pertencentes à porção mais estruturada do estrato e já possuíam vínculos de inclusão no mercado anteriormente; o outro, mais geral, refere-se ao grande predomínio da soja entre as matérias-primas negociadas com a indústria nacional do biodiesel.

Ambos os problemas, a nosso ver, condizem com a hipótese deste artigo. Isso porque, para alicerçar a introdução de novas oleaginosas na matriz do biodiesel, seria necessário que algumas delas fossem produzidas em regiões nas quais não fazem parte da cultura produtiva atual e que outras tivessem sua organização produtiva incrementada. Tanto em um como em outro caso, seria essencial que os incentivos estabelecidos pelo programa fossem capazes de penetrar vigorosamente nas relações socioeconômicas locais. Mas isso não tem ocorrido: as motivações dos agentes não são alteradas substantivamente pelas formas de coordenação previstas pelo programa, e os códigos de conduta arraigados consuetudinariamente continuam dando a tônica nas práticas locais. Isso porque a estrutura social é potente e tende a se manter nas relações de força entre os agentes, como propõe Bourdieu, e os incentivos propostos pelo PNPB são frágeis e incapazes de alterá-la ativamente. Sendo assim, é natural que a indústria do biodiesel tenha

encontrado na soja sua matéria-prima principal, uma vez que sua produção já está estruturada nas regiões citadas e os produtores familiares envolvidos serão menos dependentes de incentivos agronômicos e financeiros. E é muito mais provável que os arranjos produtivos para o PNPB que sejam gerados nessa situação se estabilizem e as relações de troca se fidelizem. No caso das outras oleaginosas, será necessário que as formas de incentivo e articulação previstas, bem como as suas formas de aplicação nos mercados locais, sejam aprimoradas, corrigidas e incrementadas para que a possibilidade de uma alteração representativa na estrutura dos mesmos se estabeleça de modo a repercutir positivamente para a produção agrícola familiar.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. (org.). *Biocombustíveis: energia da controvérsia*. São Paulo: Editora Senac, 2009, 180p.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *How to design policies and institutions to make small-scale farmers benefit from bioenergy development*. Preparatory Study for the FAO High Level Conference on Climate Change, Bioenergy and Food Security. São Paulo, 2008. 53p.
- ABRAMOVAY, Ricardo e MAGALHÃES, Reginaldo. *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, AIEA2, Londrina, 2007. Assistência técnica e extensão rural no Brasil: desafios para os próximos anos. Londrina: Anais da AIEA 2, 2007, pp. 1 -19.
- BENEDETTI, Omar Inácio; RATHMANN, Régis e KATO, Karina Y. M. *Análise de produção das cadeias do biodiesel do Rio Grande do Sul, Piauí e Bahia*. Artigo apresentado no 27º congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 2009, 17p.

- BOURDIEU, Pierre. *A reprodução: crítica social do julgamento*. 1ª ed. São Paulo: Edusp, 2007, 459p.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, 321p.
- BOURDIEU, Pierre. *Principles of an economic anthropology*. In: SMELSER, Neil and SWEDBERG, Richard. *The handbook of economic sociology*. 2ª ed, Princeton University Press, 2005, pp. 313 – 341
- BAIUNAIN, Antônio Márcio e GARCIA, Junior Ruiz. *Biodiesel sem a agricultura familiar?* Artigo publicado no jornal: O Estado de São Paulo, 12/08/2008. Disponível em <<http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/biodiesel-agricultura-familiar-12-08-08.htm>>. Último acesso em 2/2010.
- CAMPOS, Arnaldo Anacleto de e CARMÉLIO, Edna de Cássia. *Construir a diversidade da matriz energética: o biodiesel no Brasil*. In: ABRAMOVAY, Ricardo. (org.). *Biocombustíveis: energia da controvérsia*. São Paulo: Editora Senac, 2009. pp. 42-78.
- CENTRO DE MONITORAMENTO DE AGROCOMBUSTÍVEIS. *O Brasil dos agrocombustíveis: impacto das lavouras sobre a terra, o meio e a sociedade – soja e mamona 2009*. Relatório realizado pelo CMA, 2009, 58p.
- DINIZ, João Fábio. *Socioeconomia do mercado de biodiesel no Brasil: os desafios da inclusão*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Energia da UFABC – Universidade Federal do ABC. Santo André, 2010, 169p.
- DOBBIN, Frank. *The sociological view of economy*. In DOBBIN, F. (org.) *The New Economic Sociology – A Reader*. Princeton: Princeton University Press, 2004, 343p.
- EVANGELISTA, Francisco R. *A Agricultura Familiar no Brasil e no Nordeste*. Escritório Técnico de Estudos Econômico do Nordeste – ETENE. Relatório da equipe de Estudos de Sistemas Agroindustriais e de Turismo, 2000, 12p.
- FAVARETO, Arilson; KAWAMURA, Yumi e DINIZ, João Fábio. *Para uma socioeconomia dos biocombustíveis: três controvérsias internacionais e uma avaliação do programa nacional de produção e uso de*

- biodiesel. Artigo apresentado na ANPOCS – Associação nacional de pós-graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2008, 29p.
- FERREIRA, Vicente da Rocha S. *Análise da participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB – no Estado de Goiás*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2007, 190p.
- FLIGSTEIN, Neil. *The architecture of the markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press. 2001, 239p.
- GRANOVETTER, Mark. *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology*, 91, 1985, 481-510 pp.
- GRANOVETTER, Mark. *The Impact of Social Structure on Economic Outcomes*. *Journal of Economic Perspectives* 19(1), 2005, 33-50 pp.
- KAWAMURA, Yumi; FAVARETO, Arilson e ABRAMOVAY, Ricardo. *Impactos do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel nas economias do semiárido nordestino*. Relatório preparado para a Synergia Planejamento Social e Institucional. São Paulo, 2009, 45p.
- MDA. *Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Traz as informações administrativas e institucionais do órgão. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/portal/>> Último acesso em 03/2010;
- MENDES, Ricardo de A. *Diagnóstico, análise de governança e proposição de gestão para a cadeia produtiva do biodiesel da mamona: o caso do Ceará*. Dissertação de Mestrado em Energia de Transportes defendida na Universidade do Ceará. Fortaleza, 2005, 159p.
- NEUTZLING, Daiane M.; PEDROZO, Eugênio A. e STEREN, Tânia. *Estruturação da cadeia produtiva de biodiesel no estado do Rio Grande do Sul na percepção de especialistas*. Artigo apresentado no 27º congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 2009, 21p.
- NOGUEIRA, Luiz Horta. *O Biodiesel na hora da verdade*. Artigo publicado no jornal: O Estado de São Paulo, 7/2/2008. Disponível em: < <http://www.brasilagro.com.br/v3/index.php?noticias/detalhes/14/1811>>. Último acesso em 3/2010.

PNPB. *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. Apresenta as diretrizes fundamentais do programa nacional de produção de biodiesel. Disponível em <<http://www.biodiesel.gov.br/programa.html>>. Último acesso em 3/2007.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campos, 1992, 352p.

SACHS, Ignacy. *Bioenergias: uma janela de oportunidades*. In: ABROMOVAY, Ricardo. (org.). *Biocombustíveis: energia da controvérsia*. São Paulo: Editora Senac, 2009, 99-132 pp.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, 197p.

DINIZ, João Fábio, Arilson Favareto. Os desafios da inclusão da agricultura familiar no mercado de matéria-prima para o biodiesel no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 139-187, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Os desafios da inclusão da agricultura familiar no mercado de matéria-prima para o biodiesel no Brasil*). O artigo visa avaliar o PNPB – Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, em seu âmbito socioeconômico, já que um de seus objetivos manifestos é gerar um aumento da renda dos produtores familiares que se detiverem na produção de matéria-prima para o óleo combustível. Para tanto, foram realizadas uma pesquisa empírica no oeste catarinense e análises de diversos trabalhos que enfocaram a dimensão socioeconômica do PNPB em variados estados e regiões. A hipótese que orientou o trabalho e que foi confirmada durante a sua realização é a de que há barreiras estruturais arraigadas nos mercados agrícolas locais que entravam a possibilidade de uma maior rentabilidade na produção para o PNPB, e que o desenho institucional do programa, a despeito de seus incentivos que visam engendrar arranjos favoráveis nesse sentido, ainda se mostra incapaz de subverter as barreiras estruturais mencionadas.

Palavras-chave: biocombustíveis, desenvolvimento territorial, agricultura familiar, biodiesel.

Abstract: (*The challenges of inclusion of family farming in the market of raw material for biodiesel in Brazil*) The article aims to analyze socioeconomic aspects of the PNPB – National Program of Production and Use of Biodiesel –, since one of its main goals is to generate an increase of income for the small farmers who work in the production of raw ma-

terial for the biofuel. To achieve that, an empirical research in the western Santa Catarina were made. Also, the research analyze several studies that focus the socioeconomic dimension of PNPB on several states and regions of the country. The hypothesis that guided this work, and that was supported by field observations, was based on the existence of structural barriers in the local agricultural markets that avoid the possibility of an improvement of incomes in the production for PNPB and on the idea that the institutional shape of the program, in spite of incentives that seek to create, is still unable to fight off the structural barriers.

Key words: biofuels, territorial development, small agriculture, biodiesel.