

BIODIESEL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PNPB E DAS POLÍTICAS DO SETOR AGROENERGÉTICO NO ESTADO DA BAHIA

MARCELO SANTANA SILVA¹
FRANCISCO LIMA CRUZ TEIXEIRA²
Ednildo ANDRADE TORRES³
ANGELA MACHADO ROCHA⁴

Resumo

O Brasil atualmente é o 3º maior produtor e o 2º maior consumidor de Biodiesel a nível mundial. O biodiesel é um biocombustível que se apresenta como importante instrumento de desenvolvimento sustentável para as cadeias produtivas de várias oleaginosas e outras matérias-primas. Para que este desenvolvimento aconteça é necessária que a formulação e a implementação das políticas públicas estejam adequadas e coerentes para impulsionar a dinamização da produção e comercialização. Este trabalho tem como objetivo geral analisar o arcabouço teórico das políticas públicas para o fomento do setor agroenergético, tendo como viés o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (PNPB) e as políticas públicas correlatas do governo do Estado da Bahia para o desenvolvimento do setor de biodiesel. O presente estudo consiste em uma pesquisa empírica e de caráter qualitativo, que utilizou como ferramental a revisão de literatura com investigação exploratória. Observou-se neste trabalho que

o modelo do PNPB apresenta uma distorção de sua contextualização no que tange às suas políticas públicas e que o Estado da Bahia precisa rever todos os seus programas para o setor agroenergético, pois as propostas formuladas pelas diversas organizações públicas estaduais não demonstram que existem um ciclo de políticas públicas envolvidas, bem como deixa claro que o Estado não está realizando seu planejamento adequadamente, haja vista que os programas estão totalmente desarticulados com o Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA).

Palavras-Chaves: Biodiesel; Políticas Públicas; PNPB; Setor agroenergético, Bahia

JEL: Q42. Q48. H11

Abstract

Brazil is currently the 3rd largest producer and 2nd largest consumer of biodiesel worldwide. Biodiesel is a biofuel that is presented as an important tool for sustainable development in the productive chains of various oil and other raw materials. For this to happen it is necessary to develop the formulation and implementation of public policies are

¹ Doutorando em Energia e Ambiente (CIENAM/UFBA) do Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente – CIENAm Economista (UESC) e Mestre em Energia (UNIFACS) Especialista em Economia de Empresas (UESC) Professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA), campus Santo Amaro Email: marcelosilva@ifba.edu.br

² Doutor em Política de Ciência e Tecnologia (University of Sussex) Professor Titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração e Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente – CIENAm Email: teixeira@ufba.br

³ Doutor em Engenharia Mecânica (UNICAMP) Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola Politécnica e do Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente – CIENAm Email: ednildo@ufba.br

⁴ Doutora em Energia e Ambiente (CIENAM/UFBA) Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Instituto de Ciências da Saúde e Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente – CIENAm Email: anmach@ufba.br

appropriate and consistent to boost the dynamics of production and marketing. This work has as main objective to analyze the theoretical framework of public policies for the promotion of agro-energy sector, having bias as the National Program for Production and Use of Biodiesel in Brazil (PNPB) and related public policies of the State of Bahia for the development of the biodiesel industry. This study consists of an empirical and qualitative research approach, which used as a tool to review the literature on exploratory research. Was observed in this work that the model PNPB presents a distortion of its context in relation to its public policy and the state of Bahia need to review all of your programs for agro-energy sector, as the proposals made by various public organizations state did not show that there are a cycle of public policy involved, and makes clear that the State is not adequately performing their planning, given that programs are completely disjointed with the Multi-Year Plan of the State Public Administration (PPA).

Key Words: Biodiesel, Public Policy, PNPB, Agro-energy Sector, Bahia.

JEL: Q42. Q48. H11

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são importantes elementos de influência na definição de diferentes trajetórias econômicas, ambientais, tecnológicas e, até mesmo sociais. Em vista de relevância no contexto atual, a discussão sobre a temática das políticas públicas vem auferindo espaço nas últimas décadas em diversos espaços e fóruns (FREY, 2000).

Para Cotula et. al. (2008) e Jonasse (2009), a etapa inicial de quaisquer atividades econômicas de grande complexidade é demandada pelo Estado como ação de fomentar a atividade produtiva, de garantir

mercados, induzir a produção e de prover ou estimular as atividades de pesquisas.

Para o IPEA (2012), os estímulos do Estado ao setor de bioenergia são de grande relevância por três motivos principais: i) o apoio forte a uma cadeia produtiva iniciante; ii) o cuidado para com o ambiente da produção e da concorrência, assegurando regularidade e qualidade; iii) e o estímulo à criação de vagas de trabalho na agricultura.

As políticas públicas em relação aos biocombustíveis, em especial o biodiesel no Brasil e nos demais países, não têm sido diferentes. A participação do Estado ocorre, inclusive, na definição do preço e na garantia de aquisição do produto subsidiado. O crédito de custeio e o investimento seguem a mesma dependência.

Távora (2012) descreve o atual cenário de uma das políticas públicas no setor de energia que é o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Brasil, que diz:

Atualmente, o cenário produtivo de biodiesel é nebuloso: mais da metade da capacidade produtiva encontra-se ociosa; o país praticamente não exporta nada de biodiesel; a produção existente é altamente concentrada no insumo soja; o critério social ainda é cambaleante porque há necessidade de consolidação da participação da agricultura familiar, principalmente com uso de uma maior diversidade de matérias-primas; o custo tecnológico ainda é alto, pois o preço do biodiesel é superior ao do diesel; há metas compulsórias de uso do biodiesel, o que gera custos para sociedade; há incentivo tributário para produção do biocombustível – tudo isso, em conjunto, implica implicitamente deslocamento alocativo de recursos (TÁVORA, 2012, p. 7).

Nesta contextualização, este trabalho tem como objetivo geral analisar o arcabouço teórico das políticas públicas para o fomento do setor

agroenergético, tendo como viés o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (PNPB) e as políticas públicas correlatas do governo do Estado da Bahia. Especificamente, almeja analisar criticamente as políticas públicas para o desenvolvimento do setor de biodiesel na Bahia, entre eles, o Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBIO), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar, o BioSustentável, Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) e Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA).

A grande reflexão deste ponto será a discussão dos conceitos centrais sobre políticas públicas, citando os principais pontos ligados ao fomento do PNPB. Pondera-se sobre a problemática das políticas públicas no contexto da sua aplicabilidade, levando sempre em consideração o programa de biodiesel no Brasil e no Estado da Bahia. A primeira análise será com relação aos pontos centrais das políticas públicas ligadas ao PNPB e a segunda parte deste trabalho será feita uma análise das políticas públicas do setor de biodiesel do Estado da Bahia.

Evidentemente que não serão explicitados todos os aspectos conceituais, político-institucional e histórico-analíticos, tarefa esta que demandaria uma coletânea imensa de tema específico e tempo ao assunto. Congrega-se a isso o fato do campo de análise de políticas públicas ser bastante complexo, uma vez que é uma área interdisciplinar. Por outro lado, não há uma única, nem melhor, conceituação sobre o que seja política pública.

2 METODOLOGIA

Sendo a pesquisa um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a rea-

lidade ou para descobrir verdades parciais (LAKATOS; MARCONI, 2008). A abordagem metodológica adotada para este estudo segue a proposta por Gil (2009), que leva em consideração a forma de abordagem do problema, os objetivos e os procedimentos técnicos adotados.

Os procedimentos técnicos adotados nas pesquisas classificadas como qualitativas e exploratórias são amplas e versáteis. É caracterizada como qualitativa por permitir compreender o contexto da situação estudada, possibilitar a captura e interpretação dos fenômenos e atribuir significados a estes (LAKATOS; MARCONI, 2008). É exploratória por permitir maior familiaridade com o problema levantado (explicitá-lo) e por ser mais flexível e informal, permitindo aos pesquisadores buscarem um maior conhecimento sobre o tema em perspectiva (GIL, 2009).

O presente estudo consiste em uma pesquisa empírica e de caráter qualitativo, que utilizou como ferramental a revisão de literatura com investigação exploratória. Quanto aos procedimentos, realizou-se uma ampla revisão bibliográfica e teórica para aprofundar conceitos como políticas públicas e biodiesel, que também foram inseridos como resultados, aliados ao levantamento documental específico para os programas de fomento para o setor agroenergético do Estado da Bahia.

Aos dados foi dado tratamento descritivo, pois se buscava aprofundar a compreensão das políticas públicas e sua relação com os programas de bioenergia (biodiesel) existentes.

3 ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, pode-se afirmar que as políticas públicas são ações governamentais, principalmente na esfera econômica, social e ambiental, conduzidas a preencher determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser macroeconômicas (monetária, industrial, fiscal, cambial), sociais (saúde, habitação, assistência, emprego, educação, renda ou previdência) ou diversas outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária, energia). Usualmente o ciclo destas políticas públicas é idealizado com os seguintes procedimentos: i) formulação; ii) implementação; iii) acompanhamento, iv) e avaliação (RUA, 2009).

Souza (2006) assegura que as políticas públicas, em particular, estão atreladas seguramente ao Estado, que decide como os recursos serão empregados para o benefício da comunidade, de como os recursos (impostos), devem ser acumulados e aplicados. Em outras palavras, cabe ao Estado fazer escolha sobre quais as áreas devem ser prioridades em atuar. Estas escolhas, por intermédio do Estado, que se convertem em decisões, geralmente são condicionadas por diversos grupos de interesses. Na prática, o Estado teria que interferir e ajustar estes "interesses", com o propósito de constituir critérios de justiça, em todos os aspectos, visando um melhor discernimento político nas tomadas de decisões.

Segundo Souza (2006, p. 36), os principais fundamentos de uma política pública são:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Segundo Fernandes (2007) as políticas públicas são caracterizadas em duas dimensões, que são complementares. A primeira é considerada uma atividade técnico-administrativa, dirigida para a parte mais prática; a segunda, voltada para o processo decisório, na esfera política.

Neste ponto de vista, Lamounier (1982) argumenta que a concepção e o sentido das políticas públicas satisfazem a um duplo direcionamento, ou seja, por um lado é o entendimento da compreensão técnico-administrativa na tentativa de verificar sobretudo a eficiência e o resultado prático para a coletividade; e de outro lado distinguir que toda política pública é uma interferência nas diversas relações sociais em que o procedimento decisório influencia e é influenciando exclusivamente por interesses políticos.

Rua (2009, p. 29) define política pública da seguinte forma:

é a formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, é um conjunto articulado de decisões orientadas para a resolução de um problema ou para a realização de um objetivo considerado de interesse público.

Para Lucchese (2002), políticas públicas retratam conjuntos de medidas, disposições e processos que demonstram o rumo político do Estado e regulam as diversas atividades governamentais correlacionadas às tarefas de interesse público. Em outras palavras, são todas as ações de Governo, com ações diretas de produção e serviços ofertados pelo próprio Estado e em atividades de fiscalização de outros agentes econômicos.

Para Meny e Thoenig (1992), políticas públicas são os atos de uma

esfera pública com relação a uma determinada situação que envolve a sociedade de maneira geral. Esta se depara sob a forma de um programa de Governo que possui algumas peculiaridades: (i) a essência de um conteúdo; (ii) um programa que interage as ações em volta de eixos exclusivos; (iii) uma orientação que promulga os valores, preferências e finalidades; (iv) pela sua abrangência na perspectiva de modificar a situação, os comportamentos e os interesses de todos atingidos pela ação pública.

Menicucci (2006) afirma que política pública são as ações dos agentes públicos para uma determinada sociedade, relacionando-se aos atos que os governos criam, para conseguir determinadas implicações, através de alguns elementos. Sob esse ponto de vista, políticas públicas referem-se a um conjunto de decisões, incluindo um conjunto de determinadas ações com o propósito de reforçar aquelas decisões iniciais.

Nesse sentido, todas as visões elencadas sustentam e concordam que o debate e a contextualização da política estão presentes no contexto das políticas públicas. Trabalhar concomitantemente com o político e o técnico-administrativo é tarefa extremamente complicada. Para Lamounier (1982), isso pode ser explicado à luz das referências clássicas, que definem o significado da formulação e da implementação de políticas públicas em dois eixos: a agenda e as arenas decisórias.

A agenda origina os elementos e agentes de conflito no poder político. Na política, o que está em jogo em um processo de implementação e de decisão é a formatação da participação ou não de diferentes indivíduos e grupos de interesses, ou seja, a entrada ou não de novos membros. Isto quer dizer que a definição da agenda da política de energia, educação saúde, entre outras, implica a inclusão de pelo menos três setores,

que são: os governos, os profissionais e os usuários/cidadãos, que em conjunto, irão debater, refletir, propor e fiscalizar o funcionamento da política adotada, bem como outras atividades relacionadas.

As arenas decisórias, no que se refere à decisão do poder político, e de acordo com a concepção clássica de Lowi (apud FREY, 2000), se dividem em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A primeira, a regulatória, trata-se da limitação ou concessão de atividades, como por exemplo, a privatização ou concessão direta de serviços públicos, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política. A segunda, a distributiva, trata-se de estimular ou desestimular atividades ou setores já consolidados e regulamentados, como por exemplo, os da concessão de subsídios. A última, a redistributiva, interfere na estrutura econômica criando mecanismos para diminuir as desigualdades sociais, impondo restrições ou perdas a determinados grupos, sempre com um elevado grau de conflito.

Em geral, as definições de políticas públicas, das mais variadas possíveis, conduzem o nosso olhar sobre os choques em torno de interesses, prioridades e opiniões, dentro da esfera que denominação de "Governo". Apesar das diversas abordagens diferentes, as definições de políticas públicas ostentam, em geral, uma visão holística, isto é, uma expectativa de que o contexto global é mais importante do que a soma das partes e, que instituições, indivíduos, ideologia, interações e interesses também somam, ainda que tenham diferenças sobre a importância destes fatores. Em outras palavras, qualquer teoria de política

pública precisa explicar as inter-relações entre Estado, economia, política e sociedade.

Menicucci (2007) avalia as políticas públicas como as "regras do jogo", com influência na alocação de diversos recursos econômicos e políticos, bem como o privilégio de poder alterar benefícios e custos vinculados a várias políticas alternativas e anteriores. Nesta visão, deve ser levada em análise a ideia de continuidade presumida pelo marco de "dependência de trajetória", que se demonstra elucidativo em determinadas políticas públicas.

A dependência de trajetória⁵ decorre de políticas anteriores que colaboram para o desenho de como serão processadas as preferências dos atores e a implementação de uma estrutura institucional. Deste modo, uma vez constituída, dificulta as probabilidades de reformas, de forma que, aprisiona os procedimentos de inúmeras trajetórias. As reformas políticas são elucidadas por fatores externos, mas tendem aos obstáculos das inovações (MENICUCCI, 2007).

Na realidade, as políticas anteriores para a modernização da agricultura sempre formaram grupos de interesse, planejando assim os objetivos políticos e suas principais prioridades, em função das vantagens e dos diversos incentivos sempre estabelecidos pela "política", conforme referenciado por Lamounier (1982), Lucchese (2002) e Fernandes (2007). Estes autores afirmam, de modo geral, que as medidas governamentais propiciam de certa forma vantagens e privilégios para certos grupos de interesses, sempre favorecidos por certas políticas de Estado, com exceção das políticas elaboradas com a participação da sociedade civil organizada, através de audiências e

⁵ Dependência de trajetória, em outras palavras é a ideia "path dependence", que segundo Licha (2004, p. 109) expressa "se a evolução de um processo está condicionada pela sua própria história então ele é dependente da trajetória. Não é possível entender o resultado do processo sem considerar os eventos específicos que ocorreram em distintos momentos no passado".

demais mecanismos de construção coletiva.

Nesta perspectiva, devem ser levadas em consideração os efeitos das políticas públicas, no que se refere ao “*feedback*”, como elemento institucional relevante à concepção das políticas. Em linhas gerais, as políticas públicas desempenham forte controle no processo de constituição e/ou de reformas políticas, até mesmo, explanam a trajetória futura de uma determinada política, que é concebida pela questão da dependência de trajetória, conforme citado por Menicucci (2007).

As discussões sobre políticas públicas resumem-se em dois pontos relevantes: as teorias e os fatos. Acerca das teorias, pode-se afirmar que as políticas públicas, “como instituições”, conduzem à concepção destes efeitos “*feedbacks*”. As políticas geram o aparecimento de diversos atores e grupos de interesses sociais e econômicos que se ampliam dentro de uma estrutura de incentivos oriundos das próprias políticas. Dentro desta lógica, há efeito da rigidez estrutural (*lock-in*), que faz com que certos modelos de comportamento e investimentos deliberados no passado sejam considerados de difíceis modificações e adaptações, haja vista que a renúncia de uma trajetória ou a opção de outro percurso dar a entender um aumento de custos, inviabilizando outras alternativas, segundo aponta estudo de Menicucci (2007).

De modo generalizado, a formulação e a implementação de políticas públicas são procedimentos de construção social, resultantes de intercâmbio conflituoso de diferentes grupos sociais com o Estado. Quando se concretizam em regras do jogo e normas formais ou informais, esses procedimentos são chamados de instituições. São as instituições que condicionam as políticas públicas, seja por meio de instituições formais e informais e do “jogo político”, seja por certa dependência de caminho

(*path dependence*) ou ainda padrões culturais estabelecidos. As essências das regras e das normas proporcionam estímulos e orientam os comportamentos dos atores e a dinâmica de suas interações, influenciando seus resultados ou até mesmo as políticas públicas. Deste modo, as instituições não só consolidam os padrões de interações como estabelecem a possibilidade de evento de ação pública e coletiva. Elas não produzem somente as decisões presentes dos atores no jogo político, como têm capacidade de boicotar as escolhas futuras, na medida em que originam as opções que estarão disponíveis para opção dos agentes.

As políticas públicas voltadas para o setor de energia, especialmente ligadas às renováveis, dependem, essencialmente, de uma atuação planejada pelo poder público, tendo em vista a necessidade de um plano de desenvolvimento para o setor para que possa ocorrer de maneira autossustentável no médio e longo prazo, haja vista que a maioria dos programas sempre foram atrelados desde o seu início a fortes incentivos e subsídios econômicos. Deste modo, faz-se indispensável uma elaboração de políticas públicas que possam agregar mecanismos de sobrevivência no mercado e que todos os atores estejam vinculados, sempre respeitando as questões ambientais, culturais, sociais e muitos outras situações.

Lohbauer (2004) cita alguns objetivos que envolvem as políticas públicas para o setor de biocombustíveis: (i) acolher demandas ambientais nas esferas global e local; (ii) gerar o desenvolvimento rural; (iii) descentralizar a geração de empregos; (iv) assegurar a segurança energética, em detrimento dos combustíveis fósseis.

4 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTÍMULO AO PNPB

O PNPB e as políticas de estímulo à cadeia produtiva do biodiesel, em nível nacional, relacionados à produção e comercialização de biocombustíveis estão condicionados pelas legislações específicas através das principais leis, a nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005 e a nº 11.116 de 18 de maio de 2005 (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b). A primeira versa sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. A segunda aporta sobre o registro na Receita Federal, do Ministério da Fazenda, sobre a personalidade do produtor e do importador de biodiesel e a redução das contribuições do PIS/PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) da incidentes nas receitas da venda do referido produto.

Entre as políticas de promoção social do PNPB para inclusão da agricultura familiar destaca-se a criação de um Selo de Combustível Social (SCS). O SCS é uma identificação instituída pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que é concedida ao produtor de biodiesel que lhe confere o status de promotor da inclusão social dos agricultores familiares, ao possibilitar que estes participem do mercado de combustíveis nacional ao fornecer matérias-primas para a produção de biodiesel (BRASIL, 2004).

Como compensação, o produtor de biodiesel detentor do SCS usufrui de alíquotas reduzidas dos impostos PIS/PASEP e COFINS, além de assegurar a participação nos leilões de maiores lotes para compra de biodiesel pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Desde 2005, o Brasil está investindo fortemente no PNPB para aproveitar o potencial desse biocombustível. Passado quase uma década desde o início do programa, o país possui um mercado consolidado, capacidade instalada de produção de 7.504 mil m³/ano, dados finais de 2013, e firmando

em 3º maior produtor e o 2º maior consumidor de biodiesel no mundo (MME, 2014).

Quanto à capacidade instalada das usinas, atualmente ela é superior à necessidade da demanda, levando a ociosidade da indústria a ficar em torno de 61% em 2013, o que pode se agravar com as autorizações para construções de novas usinas, bem como, com o aumento da capacidade das usinas que estão em operação. Em fevereiro de 2014, havia 57 unidades aptas a operar comercialmente, sendo 45 unidades possuidoras do Selo Combustível Social (ANP, 2014).

De 2005 a 2013 houve crescimento na produção de biodiesel, em virtude da obrigatoriedade da regulamentação imposta no país. Nos últimos três anos (2010-2013), a média foi de 2,7 bilhões de litros/ano, haja vista que esta expansão da produção industrial foi mais expressiva em seus cinco primeiros anos. Mesmo com os maiores subsídios impostos federais para o aumento de produção nas regiões Norte e Nordeste, observou-se que as regiões mais desenvolvidas apresentaram os melhores níveis de produção. A produção regional apresentou em 2013 a seguinte distribuição: Centro-Oeste (41%), Sudeste (12%), Sul (33%), Norte (1%) e Nordeste (13%) (ANP, 2014).

Por consequência, as matérias-primas predominantes são as que estão bem consolidadas nestas regiões mais ricas do país. Dentre as matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel, entre o período de 2008 a 2013, a soja obteve uma média de 76%, seguido da gordura bovina (16%), algodão (4%), e outras matérias-primas (4%) (MME, 2014).

Fazendo uma análise atual do PNPB, mesmo que o marco regulatório induza à produção, através de uma gama de variedades de matérias-primas em diferentes regiões e com as reduções de imposto federais, o programa tropeça na sojicul-

tura já consolidada. É no complexo agroindustrial da soja e sua respectiva cadeia produtiva e de suprimentos que o Programa está ancorado, ao invés da prometida mamona no Semi-árido⁶ e a palma na região Norte, matérias-primas apoiadas pelo PNPB, que receberam os benefícios na tentativa de consolidação de novos complexos agroindustriais.

Nesta perspectiva, nenhuma das oleaginosas arroladas como potenciais para a produção de biodiesel foi objeto de inúmeras políticas como a *commodity* exportável soja, vinculada a um grande complexo industrial, produzida na região Centro Oeste e Sul, com enorme cadeia de suprimentos, bem como a sua estrutura de cooperativismo já estabilizada. Compete fazer uma análise de Souza (2006) e do trabalho elaborado por Belik (1992), no diz respeito às atuações do Estado, nas concessões de uma série de financiamentos, em particular para as indústrias processadoras, dentre elas, o complexo soja, o que ocasionou uma certa configuração em torno destas políticas direcionadas, e sendo administradas de acordo com os interesses do grupo dominante. Portanto, a soja inicialmente não estava na política original e no decorrer do tempo se tornou a principal oleaginosa, daí, pode-se assegurar com precisão que o complexo soja representa um “desarranjo das políticas públicas” para o PNPB, pois ao médio e longo prazo, a implementação de uma proposta de inserir uma outra matéria-prima de modo mais eficaz ao jovem programa do biodiesel, terá que ser levado em consideração em um novo arcabouço regulatório e a gestão do programa, estes sendo referenciados nas concepções clássica de Lowi (apud FREY, 2000) e Lamounier (1982).

Pelo lado dos fatos reais, pode-se afirmar que o arcabouço institu-

cional do biodiesel permite considerar que os problemas descobertos desde o início do PNPB procedem de influências ou *feedbacks* das políticas adotadas durante toda a sua implementação e execução de modo extremamente conservador, das quais atualmente bloqueia outros tipos de oleaginosas no curto prazo, em volume ofertado, bem como a infra-estrutura, o sistema de logística, entre outros pontos. Isso provém dos mecanismos e dos arranjos desenvolvidos para a consolidação das políticas agroindustrial da soja adotadas há várias décadas.

Corroborando com esta perspectiva, no trabalho de Campos e Carmélio (2009) existem algumas respostas sobre as análises críticas na introdução do biodiesel no Brasil, através do PNPB, no que diz respeito que a oferta de matérias-primas advindas do Centro-Sul, Sul e Sudeste, em detrimento das regiões com a maior quantidade de agricultores familiares. Segundo os autores, o potencial do complexo soja não foi rejeitado, na sua essência, desde a sua formulação até a execução do PNPB, justificando que existe na prática, uma impossibilidade de mudança de matérias-primas e da formação de novo complexo em um curto prazo. Isto reflete que as teorias de Rua (2009) e Frey (2000) não foram contempladas, nem na formulação de propostas pelas organizações públicas, bem como pela ausência de procedimentos do ciclo de elaboração das políticas públicas.

Então, como produzir mais de 2,7 bilhões de litros de biodiesel no Brasil para atender a mistura de 5% (B5) a partir de óleo de dendê, mamona, amendoim, girassol, algas, óleo e gorduras residuais (OGR) ou de qualquer outra oleaginosa/matéria-prima sem uma cadeia produtiva definida? Nesta linha, é aceitável garantir que existe então, atualmente,

¹ (NR) adotou-se a grafia utilizada pelo Novo Dicionário Aurélio

o efeito “lock-in”⁷ das determinações, que dificulta a possibilidade de outras matérias-primas no mercado de biodiesel, levando em consideração os aspectos técnicos, econômicos, ambientais, e em especial, políticos. Isto quer dizer que outra alternativa ou trajetória, diferente ao da soja, levaria à inviabilização do biodiesel na matriz energética de combustíveis do país, pois as outras oleaginosas não atenderiam o percentual mínimo obrigatório.

Com relação à luz das referências clássicas para a formulação e implementação de políticas públicas, segundo Lamounier (1982) pode-se fazer uma análise prévia com base nas arenas decisórias. Neste ponto, no que se refere à decisão do poder político, pode-se perceber a existência de três tipos de implementação de políticas públicas para o setor de biodiesel, que são: a regulatória, a distributiva e a redistributiva. A primeira está atrelada ao marco regulatório do programa do biodiesel e a sua tendência ao favorecimento de alguns grupos de interesses ligados a setor do agronegócio da soja. A segunda está relacionada à importante ação estimuladora, que é o Decreto nº 6.458, de 14 de maio de 2008 (BRASIL, 2008), que diminuiu a zero as alíquotas de PIS /PASEP e COFINS para matérias-primas cultivadas pelos agricultores familiares. Porém, desestimula a produção de outras matérias-primas que não foram contempladas com subsídios, como é o caso dos Óleos e Gorduras Residuais (OGR) e do sebo animal. A última, a redistributiva, pode-se citar o Selo Combustível Social, que tem como requisito obrigatório à compra de matérias-primas oriundas da agricultura familiar, cujo objetivo principal é a inclusão social das famílias e ao longo prazo, uma diminuição da desigualdade social.

Em síntese, o complexo agroindustrial da soja está presente em cerca de 70 a 80%, a depender do

período de safra das oleaginosas/matérias-primas, no jovem mercado do biodiesel, o que pode ser esclarecido pelas políticas públicas antecedentes e as suas heranças institucionais, que interferiram e, ainda interferem, em uma alteração no sentido da inserção de outras oleaginosas/matérias-primas na produção de biodiesel. Contudo, ainda que modificações legais não expressem essencialmente uma interrupção efetiva com o padrão anterior, podendo incidir em um aprisionamento de determinações passadas, o PNPB neste sentido deve ser analisado como uma “nova alternativa ou trajetória” de políticas públicas direcionadas exclusivamente aos agricultores ou agricultura familiar, que foram esquecidos e quase nunca compartilharam da modernização da agricultura brasileira. Entretanto, há de se ponderar a ideia de que embora seja uma “nova alternativa ou trajetória”, existem problemas nas mudanças com as preferências do passado, o que torna a produção de biodiesel submissa ao complexo soja, como fator limite da possível alteração produtiva dos agricultores familiares, acarretando os diversos questionamentos sobre os possíveis benefícios econômicos, sociais e ambientais na cadeia produtiva do biodiesel.

Conforme os fundamentos de Lucchese (2002) pode-se perceber que as políticas públicas do PNPB retratam um conjunto de medidas que demonstram o rumo político do Estado, porém não reflete as diversas opiniões da sociedade em geral, conforme Meny e Thoening (1992), tampouco seguem os objetivos para fomentar o setor de biocombustíveis conforme fundamentado por Lohbauer (2004).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FOMENTO DO SETOR AGROENERGÉTICO NO ESTADO DA BAHIA

No Estado da Bahia, Carneiro et al. (2006), salientam que as políticas públicas ao fomento e ao planejamento voltadas para o setor energético são formatadas a partir das Leis, Decretos e Programas específicos.

Convém salientar que serão discutidas, neste trabalho, as seguintes políticas públicas que o Governo da Bahia propaga e dissemina para o fomento da sustentabilidade das energias renováveis no estado, que são:

- a) Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBIO) - Com o Decreto nº 10.650, de 5 de dezembro de 2007 cria uma política de incentivo e desenvolvimento da produção de bioenergia, com o propósito de atender às futuras demandas dos mercados de biodiesel, etanol e a cogeração de energia elétrica (BAHIA, 2007);
- b) Programa Estadual de Agroenergia Familiar – A Lei nº 11.502, de 06/06/2008 cria uma política de inserção da agricultura familiar na cadeia do biodiesel, de instalação de unidades coletivas para a produção de óleo vegetal e de fomento da capacitação tecnológica dos produtores rurais (BAHIA, 2008a);
- c) BioSustentável - política de inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel (SEAGRI, 2011).

Além destes programas, a Bahia possui mais dois instrumentos de fomento e de planejamento relacionados ao setor agroenergético:

⁷ Efeito da rigidez estrutural, que faz com que certos modelos de comportamento e investimentos deliberados no passado, sejam considerados de difíceis modificações e adaptações.

- d) Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) – Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001 (BAHIA, 2001).
- e) Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA) (2008-2011; 2012-2015) - Instrumento da política estadual para investimentos nas áreas prioritárias para um período de quatro anos (BAHIA, 2007, 2011).

5.1 Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBIO)

Com o intuito de resgatar um pouco da história, com evidência aos programas preparados para a área de biodiesel na Bahia, vale ressaltar que, em meados de 2003, foi lançado o Programa de Biodiesel da Bahia - Probiobiodiesel Bahia, sob a coordenação pela Secretaria Estadual de Ciência e Inovação - SECTI, com o objetivo de estruturar o referido programa e construir uma rede de relacionamento com foco na implementação de projetos específicos para o fomento do biodiesel na Bahia. O Programa foi construído em seis eixos: Governança, Fortalecimento da Produção de Oleaginosas, Fortalecimento da Base Científica, Fomento à Atividade Empresarial, Eventos de Sensibilização, e Biodiesel e Inclusão Social. Nesta época foi instituída a Rede Baiana de Biocombustíveis (RBB), com propósito de promover o desenvolvimento tecnológico, a partir do intercâmbio entre os diversos agentes do setor. Atualmente a RBB ainda está em atividade, entretanto apresenta sérias dificuldades de gestão, inclusive no fornecimento de dados secundários.

O BahiaBIO foi lançado no início de 2007, conforme o Decreto nº 10.650, de 5 de dezembro de 2007 (BAHIA, 2007), cujo objetivo é a geração e fomento de ações, de desen-

volvimento e usos de biomassa no território baiano, bem como propagar no Estado o biodiesel como sendo um biocombustível complementar à matriz energética, além de instigar novas pesquisas correlatas ao programa. É composto por três subprogramas: Etanol, Biodiesel e Cogeração de Energia. O BahiaBIO, no Decreto, está sob a coordenação da Secretaria Estadual de Agricultura (SEAGRI) que, em conjunto com mais quatro secretarias, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Secretaria de Meio Ambiente (SENA); Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR); e Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), formam a Comissão Executiva do Programa.

Em uma revisão em novembro de 2008, o BahiaBIO teve a prerrogativa de alcançar as seguintes metas até 2013/2014 (SEAGRI, 2008):(i) Etanol: 6,2 milhões de m³; (ii) Biodiesel: 1,23 milhão de m³; (iii) Cogeração de energia: 3.672,69 GWh; (iv) Crédito internacional de Carbono: 4,54 milhões de toneladas.

Para alcançar estas respectivas metas, o atual Programa precisa rever e definir com certa precisão o seu planejamento estratégico, e sobretudo, fazer uma revisão na projeção de incentivos de investimentos públicos e privados para o seu desenvolvimento, que estão atualmente avaliados em R\$ 12,3 bilhões. (SEAGRI, 2008), de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 – Investimentos públicos e privados para o desenvolvimento do Programa BahiaBIO

Investimentos – Programa BahiaBIO	Valores (R\$ 1,0 milhão)
Álcool Lavoura + Indústria	10.530
Infra-Estrutura Indústria Biodiesel	524,3
Infra-Estrutura Agrícola	963,6
Aquisição de 300.000 ha de Terra Biodiesel (R\$ 1.000,00 / ha)	300
TOTAL	12.317,90

Fonte: SEAGRI (2008)

Até junho de 2014, há carências de informações secundárias sobre os avanços deste Programa em termos físicos e econômicos. Observou-se também que apesar do Programa BahiaBIO ter instituído uma comissão executiva com cinco secretarias estaduais, não estabeleceu quais são as ações que caberia a cada Secretaria, nem tampouco as metas, os respectivos prazos e recursos para alavancar o biodiesel no Estado. Notou-se que é Programa BahiaBIO é independente, com dados aparentemente desconexos, com sérios pro-

blemas de planejamento e execução operacional.

5.2 Programa Estadual de Agroenergia Familiar

Este Programa é respaldado com a Lei nº 11.502, de 06/06/2008, e vinculado à Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI), a quem compete a sua gestão (BAHIA, 2008a).

O Programa Estadual de Agroenergia Familiar possui os seguintes objetivos conforme artigo 1, que diz,

I - promover o desenvolvimento econômico e social de regiões e localidades do Estado, especialmente as que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano;

II - incentivar o cooperativismo e o associativismo, a economia solidária e promover o acesso democrático ao financiamento de capital produtivo a ser empregado na cadeia produtiva de biodiesel;

III - incentivar a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, fomentando a expansão da produção de oleaginosas e a instalação de unidades coletivas de produção de óleo vegetal, com vistas à obtenção de regularidade na oferta de matérias-primas;

IV - promover o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade dos produtos e produtividade da cadeia produtiva de biodiesel no Estado, visando propiciar maior competitividade à agricultura familiar.

Os recursos do Programa deverão ser aplicados exclusivamente em ações e empreendimentos consensuais com os objetivos, conforme rege o art. 5º, que visa: I - capacitação e assistência técnica; II - aquisição e distribuição de sementes e outros insumos voltados ao aumento da produtividade; III - aquisição de bens de produção que possam ser cedidos em comodatos ou doados com a finalidade de serem usados coletivamente pelos beneficiários do Programa; IV - apoio e financiamentos de projetos produtivos organizados sob os princípios da economia solidária, observadas as condições dispostas em regulamento.

A análise do Programa Estadual de Agroenergia Familiar carece de informações secundárias disponíveis nos diversos meios de divulgação.

5.3 O Programa BioSustentável

O programa Biosustentável não tem fundamento legal e foi lançado

em 2010 pela Superintendência de Agricultura Familiar (Suaf), vinculada ao Secretaria de Agricultura (SEAGRI) e foi desenhada com objetivo de impulsionar a inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva e no beneficiamento das culturas fornecedoras de óleos para fins de biodiesel.

As metas do BioSustentável são: (i) aumento da renda de 100 mil agricultores familiares; (ii) uma nova matriz energética instalada em bases sustentáveis; (iii) 600 mil hectares cultivados com oleaginosas (SEAGRI, 2011).

O Programa BioSustentável possui **várias ações para estimular a cadeia produtiva** do biodiesel no Estado, tais quais: adquirir, produzir e distribuir sementes de culturas oleaginosas; estimular o surgimento e o fortalecimento de empreendimentos de agregação de valor com a extração do óleo; gerar e transferir tecnologias de sistemas de produção da cultura de oleaginosas, adquirir e distribuir insumos, máquinas e equipamentos necessários ao cultivo; ordenar e supervisionar o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), proporcionado pelas Integradoras de Biodiesel; divulgar os benefícios do Selo Combustível Social; promover eventos de estímulo ao plantio das oleaginosas em sistema de consórcio; qualificar o quadro técnico que atua na ATER em sistemas de produção integrados por culturas oleaginosas.

Vale mencionar que o Biosustentável foi desenhado para funcionar em parcerias com o Projeto Polos do PNPB e com o BahiaBIO, atuando de forma conjunta com outras secretarias estaduais e federais, bem como os diversas instituições correlatas ao programa de biodiesel. Em uma análise empírica o referido programa carece de informações secundárias disponíveis e observa-se que o seu desenvolvimento e planejamento institucional é praticamente isolado de outras secretarias correlatas.

5.4 Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE)

O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), conforme Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, tem como objetivo “incentivar e diversificar a matriz agroindustrial e industrial do Estado, com a concepção de adensamentos industriais nas regiões econômicas e a integração das cadeias produtivas fundamentais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda no Estado” (BAHIA, 2001).

O DESENVOLVE aplica às indústrias de biodiesel o pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), onde adota descontos de acordo com as classes de enquadramentos das indústrias, como por exemplo, a empresa poderá antecipar o pagamento previsto de ICMS em até cinco anos, tendo um desconto de até 90% por ano de antecipação, sobre os percentuais de ICMS com dilação de prazo e de desconto pela antecipação do pagamento da parcela, segundo a classe de enquadramento.

Oito anos depois, o Governo da Bahia publicou através do Decreto nº 10.988, de 31/03/2008, uma alteração no Regulamento do DESENVOLVE, acrescentando o art. 10-B, que retrata sobre as empresas que participam da cadeia produtiva do biodiesel, recomendando os tipos de oleaginosas que fazem parte do processo e o tipo de incentivo que o Governo ofertará, de acordo com a relação de localização da empresa com o Semi-árido (BAHIA, 2008b), que diz:

Art. 10-B. Tratando-se de empresas que se dediquem à atividade de produção de biodiesel, o enquadramento em uma das classes constantes da Tabela I anexa a

este regulamento fica condicionado a que a sua produção seja obtida exclusivamente a partir da palma, do girassol, do pinhão manso, da mamona, do sebo bovino, do caroço de algodão, bem como do óleo bruto extraído destes produtos, devendo, ainda, ser observados os seguintes requisitos:

I – para enquadramento na Classe I: empresas localizadas no Semi-árido e que adquiram nesta região 100% (cem por cento) dos insumos acima referidos;

II – para enquadramento na Classe II: empresas localizadas fora do Semi-árido, mas que adquiram na região do Semi-árido 100% (cem por cento) dos insumos acima referidos;

III – para enquadramento na Classe III: empresas localizadas fora da região do Semi-árido, admitindo-se que até 70% (setenta por cento) dos insumos acima referidos possam ser adquiridos fora da região do Semi-árido.

§ 1º - Para a fruição do benefício de que trata este Decreto, as empresas produtoras de biodiesel deverão atender, ainda, às seguintes condições:

I - instalar medidores eletrônicos de vazão para controle da produção;

II - emitir Nota Fiscal Eletrônica nas operações que realizar;

III - possuir selo social concedido nos termos do Decreto Federal nº 5.297/04 (BAHIA, 2008b).

Com a mudança no regimento do DESENVOLVE e a determinação das classes de enquadramento, ficou constituída, no que se refere à produção de biodiesel, que o referido programa está direcionado a beneficiar a região do Semi-árido, no intuito de incentivar a produção de oleaginosas específicas, em determinados espaços do território baiano, que não são, a priori, um complexo agroindustrial já consolidado. Por outro lado, observa-se que o DESENVOLVE não está priorizando a utili-

zação de outras matérias-primas, tais como o óleo de gorduras residuais (OGR), de algas, sebo de frango, entre outras, bem como exclui a soja que seja cultivada por agricultor familiar, sem levar em consideração a problemática da volatilidade dos preços e dos incentivos dados à exportação desta oleaginosa, através da Lei Kandir⁸.

Acredita-se, que o Governo não está avaliando os efeitos específicos do DESENVOLVE, mas o efeito de uma política de tentativa de atração de usinas, cujo propósito seria um aglomerado desses empreendimentos em uma determinada região. A região, a priori, não tem produção efetiva para atender as empresas instaladas, além das dificuldades de negociação com os agricultores familiares no Estado da Bahia. Por outro lado, o Governo da Bahia quer incentivar estas instalações, entretanto precisamente carece de infraestrutura e investimentos em todos os setores da atividade econômica. Em uma visão de mercado, onde se busca a “economia de escala”, certamente estas empresas de biodiesel vão ser plenamente prejudicadas, haja vista as diversas fragilidades ligadas à infra-estrutura, logística, repasse de processos tecnológicos, falta de capacitação, entre outros obstáculos.

Silva (2008) retrata sobre o tema, argumentando a existência de um descompasso no setor de biodiesel, onde muitas usinas dificilmente vão antecipar todos estes períodos, haja vista que o mercado de oleaginosas é muito versátil e volátil, e que os descontos apresentados pelo Programa não instigam a entrada de novas usinas produtoras, uma vez que o mercado ainda é muito incipiente. Portanto, o Programa DESENVOLVE necessita de uma revisão deste

marco tributário, especialmente, para as médias e pequenas usinas de biodiesel no Estado da Bahia, sendo que a maioria destas, não possui sequer capital de giro para adiantar o ICMS.

Em síntese, o Programa DESENVOLVE aplica os descontos no ICMS para todas as empresas, independentemente de ser produtora ou não de biodiesel, de ser ou não incipiente no mercado, ou ainda se sofrer ou não com instabilidade de preços das matérias-primas. Ou seja, no DESENVOLVE não existem critérios diferenciados por setor da atividade econômica.

5.5 Planos Plurianuais de Administração Pública Estadual (PPA): PPA (2008-2011) e PPA (2012-2015)

O PPA é o documento legal que, para um período de quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração estadual. Reúne programas e projetos focados na gestão do Estado, na equalização de diferenças territoriais e na socialização de oportunidades econômicas e sociais. É a base do planejamento público, ao orientar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, os orçamentos anuais e os planos setoriais instituídos ao longo da sua vigência (SEPLAN, 2007; 2011).

Faz-se necessário fazer uma explanação do último PPA e do atual e tecer alguns comentários sobre a aplicação dos recursos para o setor de bioenergia na Bahia, para ter uma noção de como são planejados e executados este tipo de programa no Estado.

No PPA (2008-2011), através da Lei 10.705, de 14 de novembro de 2007 (SEPLAN, 2007), foram ponderados na Diretriz Estratégica “Arti-

⁸ Lei Complementar nº 87/96 de 13/09/1996 que isenta de ICMS produtos primários, industriais semi-elaborados e serviços destinados à exportação.

cular a base científica com tecnologia aplicada ao desenvolvimento” precisamente em dois programas que retratam a questão da bioenergia: Energia Alternativa Renovável e o Biosustentável. Os programas, os órgãos envolvidos e os recursos orçamentários são apresentados no Quadro 2 :

Quadro 2 - Programa de Bioenergia listados no PPA (2008-2011)

Programa	Órgão Participante	Recurso Orçamentário
Energia Alternativa Renovável	SECTI/SEINFRA1	R\$ 13.896.000,00
Biosustentável	SEAGRI/SECTI	R\$ 82.896.068,00
TOTAL		R\$ 96.792.068,00

Fonte: CASA CIVIL (2007)

Os recursos acima deveriam ser aplicados nas seguintes ações estratégicas: (i) Aprimoramento da cadeia produtiva de biodiesel: Instalações de Usinas de Biodiesel nas Universidades Públicas e nos Institutos Federais, voltadas para fins de pesquisa e consumo próprio;(ii) Distribuição de sementes, máquinas e equipamentos indispensáveis para o plantio; (iii) Planejamento estratégico e fortalecimento da matriz bioenergética baiana;(iv) Assistência técnica na produção de oleaginosas aos agricultores familiares; (v) Fortalecimento das cooperativas e associações de agricultores familiares; (vi) Geração de tecnologia no intuito de melhorar os sistemas de produção.

Observou-se que no PPA (2008-2011) não foram citados o Programa

Estadual de Agroenergia Familiar e o Bioenergia. Pressupõe que o Programa “Energia Alternativa Renovável”, citado no PPA (2008-2011), seja o Bioenergia, pois está vinculado a SECTI. Entretanto o Programa Estadual de Agroenergia Familiar não foi incluído nesse PPA do Estado.

O PPA (2012-2015) com a Lei nº 3.696, de 23 de dezembro de 2011, tem como principais pontos norteadores em seu artigo 2: a inclusão social, a participação social, a sustentabilidade ambiental, a afirmação dos direitos do cidadão; o desenvolvimento com equidade, a gestão transparente e democrática e a excelência na gestão (BAHIA, 2011).

No que se refere ao arranjo das políticas públicas envolvidas, o artigo 3º cita:

Art. 3º - O Plano Plurianual 2012-2015, alicerçado no fortalecimento da função de planejamento governamental, pelo maior diálogo com a dimensão estratégica e estruturação na dimensão tática, está organizado em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, em que as políticas públicas estão expressas por meio de Programa, composto por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos (BAHIA, 2011, p. 13).

Nas áreas de Energia e Ambiente, foram observados alguns programas com as suas metas e valores específicos para o período. Os destacados para este trabalho foram: Energia e Economia Verde. Os detalhes estão apresentados no Quadro 3:

Quadro 3 - Programas de Energia com recursos orçamentários do PPA 2012-2015

Programas	Recursos Orçamentários Totais (em R\$ 1,00)	Programa/ Compromisso
Energia Energia para o Desenvolvimento	584.178.240 584.178.240	Transversal ²
Economia Verde Economia Verde	20.508.000 20.508.000	Transversal

Fonte: BAHIA (2011)

O Programa de Energia para o Desenvolvimento possui uma ação transversal e está praticamente focado na

elaboração e implantação da energia elétrica, gás natural e na diversificação da matriz energética utilizando fontes renováveis para a geração de energia elétrica (BAHIA, 2011). Este programa não retrata especificamente a área de energias renováveis e/ou bioenergia e sim o setor de energia como um todo.

O Programa Economia Verde possui também ação transversal, tendo como órgão responsável sobre a implementação de um dos projetos, a Secretária de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, cujo compromisso será de incentivar cada vez mais a participação dos biocombustíveis na Matriz Energética, colocando a agricultura familiar em sua base de produção. A meta será introduzir 28.000 agricultores familiares nas cadeias produtivas dos biocombustíveis, com a implementação de uma nova política de infra-estrutura industrial e, sobretudo agrícola, para a produção de biodiesel, bem como o fomentar o emprego de várias ma-

térias-primas na cadeia do biodiesel (SEPLAN, 2011).

Percebe-se novamente que o Governo da Bahia não alinhou o seu planejamento adequadamente e não faz o seu entrosamento com Secretarias envolvidas, pois fica evidenciado claramente que o PPA (2012-2015) sequer fez citação e menção aos próprios programas elaborados no atual governo estadual que são: Bioenergia da Bahia (BahiaBIO), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar e o Biosustentável. O que se pode deduzir inicialmente é que estes programas serão ou não (re)relançados pelo atual Governo, sendo substituídos pelos antigos, mudando mais uma vez a sua identidade e a sua marca. Isto é representado na teoria da “dependência de trajetória” que “decorre de políticas anteriores que colaboram para o desenho de como serão processadas as preferências dos atores e a implementação de uma estrutura institucional” (MENICUCCI, 2007).

Deste modo, o Governo da Bah-

ia precisa definir claramente como irá executar as metas do programa de acordo com recursos destinados no PPA (2012-2015), haja vista que carece de referência de como será feita a alocação destes recursos. Assim sendo, compreende-se, na atual conjuntura, uma falha nas definições das políticas públicas para o setor de bioenergia na Bahia, não tendo uma padronização dos programas do mesmo período de uma gestão governamental do Estado.

Foi realizada uma pesquisa nas prestações de contas do Estado, com dados da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), detalhando o balanço geral do Estado no período de 2008 a 2011, no demonstrativo de despesas por função/subfunção/ programa por órgão e unidade orçamentária, observando-se os seguintes valores apresentados na Tabela 1 abaixo (SEFAZ, 2009; 2010; 2011; 2012):

Tabela 1 - Recursos empenhados nos Programa de Energia Alternativa Renovável – Prestação de Contas de 2008 a 2011 – valores em R\$

Período	Ordinário	Vinculado	Projeto/empenhado
2008	35.000	83.515,68	118.515,68
2009	-	18.677,60	18.677,60
2010	-	-	-
2011	600.000,00	291,190,21	891.190,21
Total	635.000,00	393.383,49	1.028.383,49

Fonte: SEFAZ (2009; 2010; 2011; 2012)

Analisando os dados da Tabela 1 e as informações do PPA (2008-2011) pode-se concluir resumidamente:

1. Observou-se que os recursos para o PPA (2008-2011) são da ordem de R\$ 18,5 bilhões. Deste total foram planejados exatamente R\$ 96.792.068,00 para o Programa de Energias Renováveis (Energia Alternativa Renovável e Biosustentável), o que

significava na época 0,52% dos recursos disponíveis, tanto para incentivos de investimentos públicos e privados.

2. Para agravar a situação, os recursos financeiros realmente gastos com o Programa de Energia Alternativa Renovável foi de apenas 1,07% em relação ao que foi projetada no período deste PPA (2008-2011), com

base nos 96 milhões de reais previstos.

Não foram citados nas prestações de contas, em nenhum momento, no decorrer do período analisado, quaisquer valores dos investimentos públicos para os Programa Biosustentável e Programa Estadual de Agroenergia Familiar.

Exemplificando, existiam 12 (doze) usinas de biocombustíveis previstos no PPA (2008-2011) com recursos públicos do Estado. Neste período somente uma usina foi realmente entregue no prazo, na cidade de Irecê. Atualmente, informações de março de 2014, duas novas usinas de biodiesel, para fins de pesquisa e /ou consumo próprio, estão sendo instaladas nas cidades de Simões Filho e Paulo Afonso, e as outras foram esquecidas e nem citadas no atual PPA.

Percebe-se que existe uma falha no planejamento estratégico para o setor de bioenergia na Bahia, com ações, metas fictícias que dificilmente serão alcançados.

Nas políticas públicas para o setor agroenergético do Estado da Bahia citados neste trabalho, observa-se claramente algumas fundamentações teóricas implícitas no seu contexto. Primeiramente, pode-se afirmar que existe até uma formulação de propostas de políticas públicas para o setor de bioenergia pelas organizações públicas, conforme rege a fundamentação de Rua (2009), os atos de uma esfera pública de Meny e Thoening (1992), as ações dos agentes públicos para uma determinada sociedade Menicucci (2006), porém nos seus contextos e da forma que como foram contextualizados deixam bem clara que existem forte decisões de grupos de interesses privados e públicas, inclusive de questões políticas de secretarias de estado (Souza, 2006), que não tem um ciclo de implementação das políticas públicas (Rua, 2009), que os objetivos de Lohbauer (2004) não foram observados e, por fim, não foi observado o envolvimento da sociedade em geral nas definições de suas ações e propostas, que fere a teoria de Meny e Thoening (1992).

6 CONSIDERAÇÕES

FINAIS

O presente estudo analisou as contradições, as discontinuidades e as inconsistências das políticas públicas no desenvolvimento da agroenergia na Bahia, com ênfase no biodiesel.

Observou-se que um desarranjo dos fundamentos das políticas públicas com relação ao PNPB no seu contexto regional e de diversificação de matérias-primas e outros aspectos correlacionados.

No contexto estadual, observou-se que cada programa tem sua fundamentação legal (decreto ou lei), mas na formulação e na implementação das políticas públicas para o setor agroenergético as instituições envolvidas não estão coordenadas e sincronizadas. Se existe uma falha nestes dois primeiros ciclos das políticas públicas, pode-se concluir que o acompanhamento e a avaliação estão condenados ao insucesso.

Evidenciou-se a falta de compromisso, de empenho e de planejamento do Governo da Bahia no cumprimento das políticas públicas planejadas. Além da falta de transparência na comunicação e divulgação de como foram alocados os recursos destinados ao fomento do biodiesel no PPA (2008-2011).

A persistência dessas fragilidades na execução do PPA (2012-2015) no setor de biodiesel sugere que a consolidação do biodiesel na matriz energética da Bahia ainda carece de estabelecimento de coerentes políticas públicas que sejam adequadamente cumpridas e rigorosamente respeitadas.

Este trabalho conclui que a ótica da teoria de Menicucci (2007) é pertinente para este estudo, pois avalia as políticas públicas como as regras do jogo, com “influência na alocação de diversos recursos econômicos e políticos, bem como o privilégio de poder alterar benefícios e custos vin-

culados a várias políticas alternativas e anteriores”.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 1 jun. 2014.
- BELIK, W. **Agroindústria processadora e política econômica**. 1992. 219 f. Tese Doutorado, Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1992.
- BAHIA. Governo do Estado. Casa Civil. **Decreto nº 10.650, de 05 de dezembro de 2007**. Programa Estadual de Produção de Bioenergia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.seagri.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. **Lei nº 11.052 de 06 de junho de 2008**. Programa Estadual Agroenergia Familiar e dá outras providências. 2008a. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. de 2013.
- _____. **Lei nº 7.980 de 12 de dezembro de 2001**. Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE. 2001. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. de 2013.
- _____. **Decreto nº 10.988 de 31 de março de 2008**. Altera o Regulamento do Programa DESENVOLVE. 2008b. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. de 2013.
- BAHIA, Secretaria de Agricultura, Reforma Agrária e Irrigação - SEAGRI. **Programa Estadual de Bioenergia – BAHIABIO**. Salvador,

edição revisada, novembro, 2008. Disponível em: <<http://www.seagri.ba.gov.br/bahiabio.pdf>>. Acesso em: 20 nov. de 2013.

BAHIA, Secretaria de Agricultura, Reforma Agrária e Irrigação - SEAGRI. **Programa Biosustentável**. 2011. Disponível em: <http://www.seagri.ba.gov.br/programa_bio.asp>. Acesso em: 20 nov. de 2013.

BAHIA, Secretaria de Planejamento - SEPLAN. **Lei n. 10.705, de 14 de Novembro de 2007**. Plano Plurianual da Administração Pública Estadual - 2008-2011. 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011**. Plano Plurianual da Administração Pública Estadual - 2012-2015. 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/>>. Acesso em: 7 fev. de 2014.

BAHIA, Secretaria da Fazenda - SEFAZ. **Demonstrações contábeis consolidadas do estado exercício de 2009**. Salvador: Secretaria da Fazenda. 2010. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. **Demonstrações contábeis consolidadas do estado exercício de 2010**. Salvador: Secretaria da Fazenda. 2011. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. **Demonstrações contábeis consolidadas do estado exercício de 2011**. Salvador: Secretaria da Fazenda. 2012. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. **Demonstrações contábeis consolidadas do estado exercício de 2012**. Salvador: Secretaria da Fazenda. 2013. Disponível em:

<<http://www.sefaz.ba.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 11.097 de 13 de janeiro de 2005**. 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. **Decreto nº. 6458 de 14 de maio de 2008**. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Decreto nº. 5.297 de 06 de dezembro de 2004**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. **Lei nº 11.116 de 18 de maio de 2005**. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel. 2005.

CAMPOS, A. A.; CARMÉLIO, E. C. Construir a diversidade da matriz energética: **o biodiesel no Brasil**. In: ABRAMOVAY, R. (Org.) Biocombustíveis: a energia da controvérsia. São Paulo: Editora Senac, p.59-97, 2009.

CARNEIRO, R. F.; ROCHA, P. K. Políticas Públicas e energias renováveis: propostas de ações de indução à diversificação da matriz energética na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEL, v. 16, n. 1, p. 23-36, 2006.

COTULA, L.; DYER, N.; VERMEULEN, S. **Fuelling exclusion? biofuels boom and poor people's access to land**. Food on Agriculture Organization (FAO). United Nations Agency. Londres: International Institute for Environment and Development; FAO, 2008.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: **Definição evolução e o caso brasileiro na política social**.

In: DANTAS, H.; JUNIOR, J. P. M. (orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus. 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, DF, nº2, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2009. 200p.

IPEA. Biodiesel no Brasil: **desafios das políticas públicas para a dinamização da produção**. Comunicados do IPEA, nº 137, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Brasília, mar, 2012.

JONASSE, R. (Coord.). **Agrofuels in the Americas**. Institute for Food and Development Policy: Foodrst, 2009.

LAMOUNIER, Bolívar. Análise de políticas públicas: **quadro teórico-metodológico de referência**. Mimeo. São Paulo: FGV, 1982.

LICHA, Antonio Luis. Dependência da trajetória, irreversibilidade e o papel da história na seleção de tecnologias. **Revista de Economia**, v. 30, n. 1 (28), p. 107-127, 2004.

LOHBAUER, Christian. **A Alemanha e o agronegócio brasileiro**. 2004. Disponível em: <<http://www.christianlohbauer.com/artigos/2004/jun.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

LUCCHESI, P. T. T. (Coord). Políticas públicas em saúde pública. São Paulo: BIREME/ OPAS/OMS, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. In: CONGRESO NACIONAL DE RECREACIÓN, 9., Bogotá, Colômbia. **Anais eletrônicos...** Bogotá: FUNLIBRE, 2006.

MENY, Yves.; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME. Boletim mensal

dos combustíveis Renováveis, Brasília, SPG, n. 60, Mar. 2014. Disponível em: <www.mme.gov.br/spg/menu/publicacoes.html>. Acesso em: 10 abr. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. 2009.

SILVA, Marcelo Santana. **Biodiesel no Estado da Bahia: potencialidades**, entraves e ações indutoras. 2008. 211 f. Dissertação

(Mestrado) - Departamento de Engenharia, Universidade Salvador – UNIFACS. Mestrado em Regulação da Indústria de Energia, Salvador, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TÁVORA, Fernando Lagares. Biodiesel e proposta de um novo marco regulatório: **Obstáculos e Desafios**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal: Brasília. Textos para discussão nº 116, agosto, 2012.