

Competitividade da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia: fatores institucionais e legais

* Doutor em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Regulação da Indústria de Energia pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e professor participante dos programas de Pós-graduação em Energia e Ambiente e de Engenharia Industrial da UFBA. marcelosilva@ifba.edu.br

** Doutor em Política de Ciência e Tecnologia e mestre em History and Social Studies of Science pela University of Sussex (Sussex). Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). teixeira@ufba.br

*** Doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Engenharia Mecânica pela Universidade de São Paulo (USP). Professor-associado da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), professor permanente dos programas de Pós-graduação em Energia e Ambiente e de Engenharia Industrial da UFBA e membro da coordenação do Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente (Cienam) da UFBA. ednildo@ufba.br

**** Doutora em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora adjunta do Instituto de Ciências da Saúde (ICS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e professora do Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (Profnit). anmach@ufba.br

***** Mestre em Engenharia Química pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutorando em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). cantalino@uol.com.br

*Marcelo Santana Silva**

*Francisco Lima Cruz Teixeira***

*Ednildo Andrade Torres****

*Angela Machado Rocha*****

*Adalberto Cantalino******

Resumo

Desde o lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2005, o mercado de biodiesel brasileiro tornou-se um dos maiores do mundo. Este trabalho tem como objetivo avaliar os fatores de competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas no estado da Bahia, e propor ações estratégicas e proposições para os fatores em questão. A abordagem metodológica adotada foi qualitativa, exploratória, com uso de pesquisa bibliográfica e estudo de caso com aplicação do modelo de análise da competitividade. Os principais resultados foram: i) desconhecimento e dificuldade de acesso às políticas públicas; ii) políticas públicas desarticuladas, gerando desconfiância e descrença em todos os elos da cadeia produtiva; iii) ineficácia do Projeto Polos de Biodiesel nas diversas regiões do estado; iv) incapacidade de gerenciamento de cooperativas atreladas ao PNPB. As ações, estratégias e proposições sugeridas devem ter uma atuação coordenada e explícita, conjugando esforços públicos e privados, com o intuito de melhorar o nível de competitividade do setor. **Palavras-chave:** Biodiesel. Competitividade. Políticas públicas. Ações estratégicas e proposições.

Abstract

Since the launch of the National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB) in 2005, the Brazilian biodiesel market has become one of the world's largest. This study aims to evaluate the factors of competitiveness of the biodiesel production chain focusing on public policy in the State of Bahia and propose strategic actions and proposals to the factor in question. The methodological approach adopted was qualitative, exploratory, using literature review and case study with application of the competitiveness analysis model. The main results were: i) lack of knowledge and poor access to public policies; ii) despite the existence of public policies, these are disjointed, generating distrust and disbelief in all links of the supply chain; iii) the ineffectiveness of the Centers for Biodiesel Project in the various regions of the state; iv) the cooperative management of disability linked to PNPB; v) among others. Strategies and propositions suggested actions should be coordinated and explicit activities, combining public and private efforts in order to improve the sector's competitiveness level.

Keywords: Biodiesel. Competitiveness. Public policy. Shares strategies and propositions.

INTRODUÇÃO

O agronegócio do biodiesel é constituído por agentes que participam de uma cadeia produtiva que envolve a produção das matérias-primas, a transformação e o processamento industrial do óleo vegetal, o fornecimento de insumos e a distribuição do produto até o consumidor final. Compreende também outros serviços de apoio, como pesquisa e desenvolvimento (P&D), assistência técnica, transporte, comercialização, crédito, dentre outros.

No contexto das matérias-primas para a produção de biodiesel, o estado da Bahia tem tido destaque como grande produtor de óleos vegetais, o que constitui uma vantagem de mercado (COUTO et al., 2006).

A Bahia respondeu por 68,68% da capacidade de produção de biodiesel da Região Nordeste (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2015), apresentando também diversas condições favoráveis, tais como: i) localização estratégica entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste do Brasil; ii) disponibilidade de áreas agrícolas; iii) experiência na produção de óleos vegetais; iv) capacidade instalada de pesquisa e desenvolvimento; v) programas de fomento para o setor energético; e vi) existência de grandes projetos logístico-produtivos, como o Porto Sul e a Ferrovia Oeste-Leste (CARNEIRO, 2005; CORREIA, 2012).

Face à inserção do biodiesel na matriz energética brasileira, é fundamental inserir leis e normas, em âmbito estadual e federal, para regulamentar a cadeia produtiva desse biocombustível, uma vez que eventuais instabilidades econômicas futuras podem tornar o negócio de biodiesel de alto risco mercadológico.

Faz sentido que elementos das políticas públicas sejam abordados, pois são instrumentos dos

quais o governo dispõe para estabelecer estruturas de incentivos que conduzam as decisões dos agentes privados. Dessa forma, desempenha-se pressão sobre um setor ao se desenhar as condições econômicas de contorno, direcionar as decisões dos agentes da cadeia e moldar a estrutura das cadeias de suprimentos.

A regulação do biodiesel está evoluindo de forma mais ou menos coordenada com outras políticas setoriais e com as próprias demandas do mercado. Contudo, o marco regulatório precisa ser estável, claro o suficiente e ter um norte bem definido, independentemente das correções que se fizerem necessárias no caminho.

Nesta contextualização, este trabalho tem como objetivo geral avaliar os fatores de competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas no estado da Bahia, e propor ações estratégicas e proposições para os fatores em questão. Especificamente, almeja analisar criticamente as políticas públicas para o desenvolvimento da competitividade dos elos da cadeia produtiva do biodiesel antes e após a entrada do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) no estado da Bahia.

A análise almejada nesta pesquisa teve como base o uso dos fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio), propostos por Silva (2015), sendo destacadas as seguintes cadeias produtivas das oleaginosas nos seus respectivos biomas: a mamona (caatinga) e a palma (mata atlântica).

Serão apresentados os fatores institucionais e legais para entender o nível de competitividade do setor, particularmente os elementos temáticos das políticas públicas do programa de biodiesel no estado da Bahia, sendo discutidos os seus principais subelementos temáticos: políticas e programas específicos e políticas de polo de biodiesel.

POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são importantes elementos de influência na definição de diferentes trajetórias econômicas, ambientais, tecnológicas e sociais. Em vista da 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).

Pode-se afirmar que as políticas públicas são ações governamentais, principalmente na esfera econômica, social e ambiental, conduzidas para 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, energética). Usualmente, o ciclo das políticas públicas é idealizado com os seguintes procedimentos: i) formulação; ii) implementação; iii) acompanhamento, e iv) 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 e como devem ser acumulados e aplicados. Em outras palavras, cabe ao Estado fazer a escolha das áreas que devem ter prioridade de atuação. Essas escolhas, que se convertem em decisões, geralmente são condicionadas por diversos grupos de interesse. Na prática, o Estado teria que interferir e ajustar esses “interesses”, com o propósito de constituir critérios de justiça, em todos os aspectos, visando a um melhor discernimento político nas tomadas de decisões.

As políticas públicas em relação aos biocombustíveis, em especial ao biodiesel, no Brasil e nos demais países, não têm sido diferentes. A partici-

pação 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.

Pode-se afirmar que as políticas públicas são ações governamentais, principalmente na esfera econômica, social e ambiental, conduzidas para preencher determinadas necessidades públicas

BIODIESEL NO BRASIL E NA BAHIA

O uso de combustíveis fósseis está sendo cada vez mais questionado em decorrência dos seus potenciais

riscos e danos socioambientais. Neste contexto, o Brasil se destaca e é notoriamente conhecido no cenário internacional por possuir uma matriz energética na qual as fontes renováveis representavam 41% de toda oferta interna de energia em 2013 (BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL, 2014).

Pautado em argumentos econômicos, tais como as oscilações do preço do petróleo e a necessidade de se reduzir a dependência do diesel; em questões ambientais, como a redução das emissões de gases de efeito estufa; e em aspectos sociais, pela oportunidade de reduzir as desigualdades regionais (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010), o Brasil introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira. Dessa forma, criou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), com possibilidade de estruturação da cadeia produtiva mediante instrumentos regulatórios institucionalizados para redefinir o seu mercado (LEITE et al., 2013).

Para viabilizar a estratégia social do PNPB, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implementou uma série de ações, entre as quais se destacam o Projeto Polos de Biodiesel, o apoio às cooperativas e o Selo de Combustível Social (SCS).

Enquanto os projetos dos polos de biodiesel e o apoio às cooperativas são executados em nível microrregional ou territorial, com o intuito de organizar as bases de produção de oleaginosas e facilitar a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva

va do biodiesel, o SCS envolve os produtores de biodiesel e a compra de matéria-prima. Ou seja, o detentor do selo assume o compromisso de adquirir um percentual mínimo de matéria-prima proveniente da agricultura familiar, além de estabelecer contratos de compra e venda de matérias-primas e garantir assistência técnica e capacitação de todos os agricultores familiares contratados (BRASIL, 2011).

Em contrapartida, as usinas de biodiesel detentoras do SCS obtêm alíquotas reduzidas de impostos federais (PIS/Pasep e Cofins), melhores condições de financiamento e reserva de mercado de 80% do volume de biodiesel comercializado via leilões.

O parque industrial para a produção de biodiesel no Brasil cresceu em ritmo acelerado. Em 2005, início da implementação do PNPB, eram apenas oito usinas, com capacidade instalada de 64 mil m³/ano (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Em abril de 2015, o país alcançou a marca de 57 plantas produtoras de biodiesel autorizadas para operação, com capacidade total autorizada estimada em 7.538 mil m³/ano (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Desse total, 93% são referentes às empresas detentoras do Selo Combustível Social, identificação que confere ao produtor de biodiesel o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares no PNPB. Assim, ele recebe vantagens nos leilões de biodiesel da Agência Nacional do Petróleo e reduções tributárias de PIS/Cofins (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2015; BRASIL, 2004).

Em 2014, as principais matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel eram soja (74,7%), gordura bovina (20,4%), algodão (2,3%) e outras (2,6%). A produção regional, no mesmo ano, apresentou a seguinte distribuição: Centro-Oeste (46%), Sul (40,7%), Sudeste (5,8%), Nordeste (5,5%) e Norte (2,5%) (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Com a implementação da mistura B7, em 2014, o Brasil incrementou a produção de biodiesel em 3,5 bilhões de litros, dado que colocou país como o terceiro maior produtor e o segundo maior consumidor do mundo. Com o B7, a produção de biodiesel vai aumentar 40% nos próximos anos. Se, no médio prazo, o Brasil reduzir a sua capacidade ociosa de 61,13% da capacidade instalada, poderá tornar-se líder mundial na produção e no consumo (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Quanto à capacidade instalada das usinas, atualmente ela é superior à necessidade da demanda pelo B7. A ociosidade da indústria, superior a 60%, pode se agravar com as autorizações para construção de novas usinas, bem como com o aumento da capacidade das que estão em operação.

Contudo, a Fundação Getúlio Vargas (2010) já havia alertado que a elevação do percentual de biodiesel ou a antecipação de metas depende não só da capacidade das usinas para entregar o produto, mas de outras variáveis relacionadas com os demais elos da cadeia produtiva, como a participação da agricultura familiar, disponibilidade de matéria-prima, qualidade do combustível produzido e redução das importações de diesel. Quanto à localização, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul concentram mais de 85% das usinas instaladas no país e 90% de toda a produção de biodiesel. Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e São Paulo são os maiores produtores (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015; AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2015). Tal concentração pode ser atribuída à produção de soja e sebo bovino, as duas principais matérias-primas do biodiesel (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Na conjuntura atual de mercado do biodiesel, a Região Nordeste possui apenas três usinas autorizadas (até 2011, eram nove) pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para comercializar biodiesel nos leilões. Dessas, duas estão localizadas na Bahia. Entre 2008 e

2012, o estado possuía quatro usinas autorizadas pela ANP: V-Biodiesel, em Iraquara; Comanche, em Simões Filho; Petrobrás Biocombustíveis (PBIO), em Candeias; e Biobrax, em Una. Atualmente, somente as usinas PBIO e V-Biodiesel estão operando. A Comanche entrou em declínio, e a Biobrax nunca conseguiu produzir. Vale ressaltar que a PBIO, nos últimos anos, apresentou prejuízo de mais de R\$ 1 bilhão, e a V-Biodiesel, atualmente, pertence a uma empresa do agronegócio da soja da Região Sul do país e não tem contratos com agricultores familiares e/ou cooperativas na Bahia (SILVA, 2015). Em suma, na conjuntura atual, a Bahia tem apenas duas usinas instaladas e comercializando biodiesel e não consegue atender à demanda do estado com relação ao fornecimento do percentual mínimo para ser adicionado ao diesel. Em 2014, o déficit de biodiesel na Bahia foi de 81.122 mil m³ (SILVA, 2015).

Com relação às políticas públicas para o fomento no estado da Bahia, algumas dão sustentação ao programa de biodiesel, entre elas o Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBio), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar, o BioSustentável, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve) e o Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA). Na esfera federal, o Projeto Polos de Biodiesel foi de fundamental importância.

COMPETITIVIDADE DO BIODIESEL E COMPLEXO AGROINDUSTRIAL NA BAHIA

Ferraz, Kupfer e Haguenauer (1995, p. 3) descrevem o conceito dinâmico de competitividade como sendo “[...] a capacidade da empresa de formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado”.

Silva (2015) salienta que, embora o tema seja parte imprescindível do vocabulário moderno, as formas de interpretá-lo diferem entre os diversos pesquisadores. O resultado final sobre o nível de competitividade, porém, prevalece o mesmo. As diversas contestações são cruciais na forma de mensurar e de identificar as variáveis determinantes, pois não há uma definição precisa.

A competitividade deve ser avaliada ponderando-se o seu caráter sistêmico, que envolve diversos fatores inerentes, entre eles as questões econômicas, sociais, agronômicas e ambientais. Existem vários modelos de diagnóstico de competitividade, como o de Porter (1993), Ferraz, Kupfer e Haguenauer (1995), Van Duren, Martin e Westgren (1991) e Silva (2015).

O documento *Política Industrial da Bahia: estratégias e proposições*, organizado pelo Instituto Euvaldo Lodi (2011, p. 68), aborda que o modelo de desenvolvimento para o complexo agroindustrial na Bahia é pautado em quatro estratégias:

- i) Garantia da competitividade de custo das *commodities* e produtos intermediários do agronegócio, especialmente os derivados da cadeia de grãos, conjugando esforços de expansão e modernização da infraestrutura logística, de energia e disponibilidade hídrica.
- ii) Fomento à agregação de valor às *commodities* e produtos intermediários do agronegócio, consolidando as cadeias já existentes, e à apropriação de ganhos de escala e de aglomeração por meio da ampliação da capacidade produtiva instalada e da atração de investimentos em novas plantas industriais.
- iii) Desenvolvimento de marcas e de cadeias com alto valor agregado, fomentando cadeias atacatistas multiproduto.

- iv) Articulação entre a pequena produção, industrialização e comercialização, com foco na estratégia de diferenciação de produtos, promovendo o desenvolvimento integrado de microrregiões.

Abordando-se os significados de “estratégia”, pode-se perceber que o conceito é bastante amplo e depende de diversas circunstâncias. Para Mintzberg e Quinn (1991), estratégia significa políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros elementos, e é um modelo ou plano que integra os objetivos, as políticas e as ações sequenciais de uma organização, em um todo coeso. Schnaars (1991) salienta que a estratégia está ligada à antecipação de cenários e planos de ação a serem desencadeados. Segundo Learned e outros (1969, p. 35), estratégia “[...] é o conjunto de objetivos, propostas, macrodiretrizes e planos para alcançar estes objetivos”. Conforme Miller e Dess (1996, p. 8), estratégia “[...] é um conjunto de planos feitos ou decisões tomadas num esforço para ajudar as organizações a atingirem seus objetivos”. Portanto, pode-se dizer que “estratégia” é o desenvolvimento de políticas, planos e de práticas de gestão com o intuito de atingir os objetivos de uma determinada indústria ou cadeia produtiva, ou seja, é uma indicação de rumo que uma indústria ou cadeia produtiva deve seguir.

No ensejo de ações estratégicas e proposições para a construção de uma nova dinâmica da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia, é apresentada a abordagem nos modelos dos fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio), um instrumento que privilegia as características básicas e os desdobramentos específicos do mercado de biodiesel e de óleos vegetais.

METODOLOGIA

Para compreender as influências sobre a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia, esta pesquisa utilizou os fatores estrutu-

rantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel, propostos por Silva (2015) (Figura 1). Este modelo desdobra-se em cinco fatores: i) fatores institucionais e legais; ii) fatores econômicos e estruturais; iii) fatores tecnológicos e de inovação; iv) fatores empresariais; e v) fatores agrossocioambientais. Este trabalho analisou especificamente o fator institucional e legal, com foco nas políticas públicas.

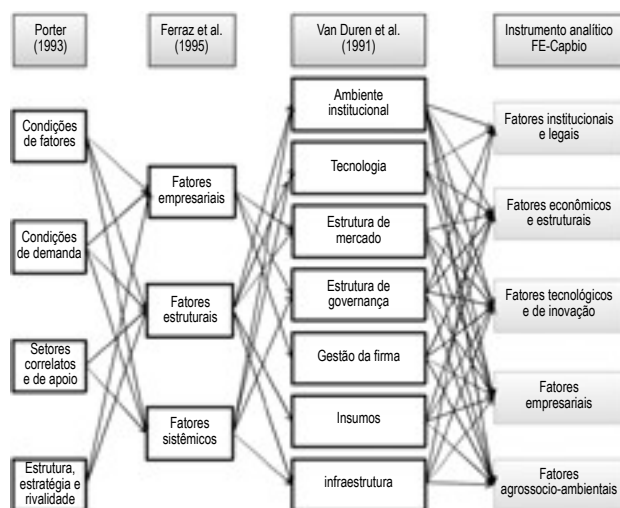


Figura 1
Fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio)

Fonte: Porter (1993), Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1995), Van Duren e outros (1991). Elaboração própria.

O modelo de análise foi elaborado em três etapas. Na primeira, foi realizado um levantamento bibliográfico que permitiu compreender e caracterizar o biodiesel, a agricultura familiar e o modelo de competitividade. Na segunda, foram selecionados os fatores e os elementos temáticos correspondentes ao fator institucional e legal. Por fim, na terceira, foram avaliados os impactos gerados pelos subelementos temáticos e sua contribuição para o efeito agregado no desempenho dos fatores de competitividade.

Nesta pesquisa foram entrevistadas, em profundidade, 40 pessoas ligadas à cadeia do biodiesel, como pesquisadores, profissionais das usinas de biodiesel, das cooperativas, agricultores familiares e integrantes de órgãos governa-

mentais de fomento agrícola e assistência técnica. O material caracterizou-se como qualitativo e descritivo (YIN, 2005).

Em seguida, utilizando-se o método de amostragem intencional, foram realizadas coletas de dados primários através da aplicação de 28 questionários para agentes especialistas em biodiesel nas regiões do Baixo Sul (produção de palma) e Irecê (produção de mamona), no estado da Bahia, com o intuito de verificar os fatores de competitividade de cada um dos FE-Capbio.

Foram atribuídas avaliações entre muito desfavorável e muito favorável para as perguntas elaboradas de acordo com fatores estruturantes selecionados para a pesquisa. Neste questionário também foram abertas linhas em branco para comentários em cada pergunta.

Os dados obtidos foram triangulados para possibilitar a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do fenômeno estudado. Desta maneira, as entrevistas foram analisadas em conjunto com as notas das observações feitas em campo e com as respostas dos questionários estruturados.

Para cada elemento temático do FE-Capbio foram atribuídos os subelementos temáticos mais pertinentes para o estudo de caso. Os principais

pontos discutidos foram: as políticas setoriais específicas do governo da Bahia para a inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel; a eficácia das políticas setoriais específicas direcionadas à produção de biodiesel na Bahia formuladas pelo governo do estado; as políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel; a eficácia da gestão do Projeto Polos de Biodiesel para a produção de biodiesel no Brasil; o esforço do governo do estado na promoção da organização do agricultor familiar em associações e/ou cooperativas; e o diálogo das cooperativas vinculadas ao PNPB na Bahia com as usinas e os agricultores familiares.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados dos questionários aplicados aos agentes especialistas da cadeia do biodiesel com relação aos elementos temáticos do fator institucional e legal, com foco nas políticas públicas, são apresentados na Figura 2, seguindo-se uma discussão das percepções dos entrevistados e uma revisão bibliográfica.

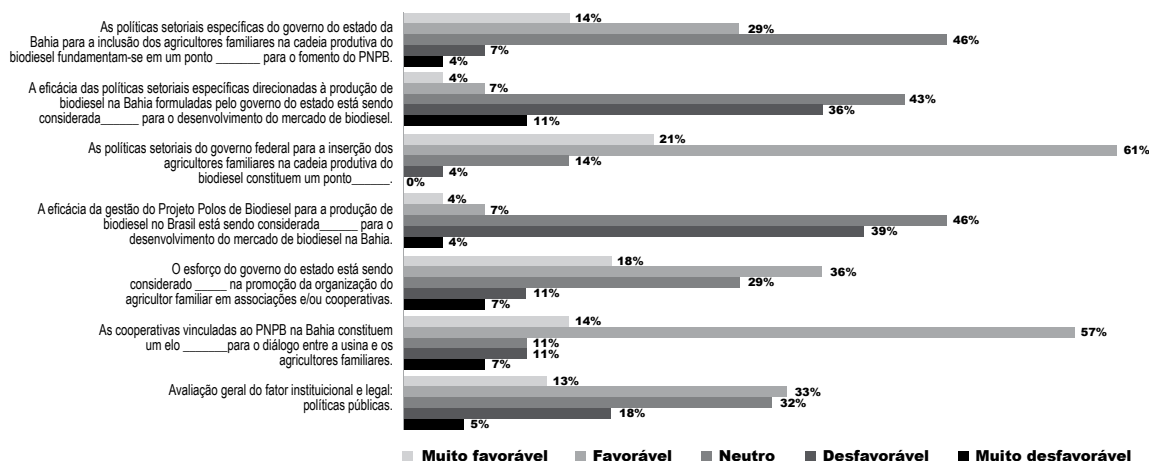


Figura 2
Avaliação dos fatores institucionais e legais, com foco nas políticas públicas, de acordo com a percepção dos agentes especialistas em biodiesel

Fonte: Silva (2015).

Os resultados da compilação dos dados investigados com relação ao desenho e às políticas públicas para o fomento do biodiesel no Brasil e na Bahia ficaram no patamar moderado, representando uma avaliação geral de 46% como favorável/muito favorável. Ficou evidente que a maioria dos respondentes optou pela neutralidade porque desconhece as políticas públicas desenvolvidas e as que estão sendo implementadas. Isso

foi confirmado com as entrevistas, nas quais foi perguntado quais eram as políticas em andamento na região (Irecê e Valença). As respostas revelaram, quase unanimemente, o desconhecimento até do nome do programa/projeto em execução. A maioria disse que era projeto de biodiesel e nada mais. Esse quadro também ficou evidenciado no trabalho de Fernandes (2013) em relação às políticas públicas para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, no qual foi observado que os entrevistados desconheciam questões relacionadas ao marco regulatório.

Com relação à importância e ao fomento das políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, os agentes especialistas avaliaram a situação como bastante favorável, representando 82% do total. Isso pode ser reflexo do fato de que qualquer iniciativa que traga melhorias ao nível de vida dos agricultores familiares é vista como favorável. Porém, neste elemento temático, ficou constatado que as políticas setoriais específicas do governo da Bahia para inclusão social são vistas com neutralidade (46%) e com moderado ponto favorável/muito favorável (43%). Agora, as políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel receberam avaliação bastante favorável/muito favorável (82%). Porém, na visão dos agentes especialistas, a eficácia de todas as políticas públicas está deixando a desejar, com índice geral de 47% (desfavorável/

muito desfavorável) para as políticas públicas da Bahia e 43% (desfavorável/muito desfavorável) para as do governo federal, em especial para o Projeto Polos de Biodiesel.

Os resultados da compilação dos dados investigados com relação ao desenho e às políticas públicas para o fomento do biodiesel no Brasil e na Bahia ficaram no patamar moderado

Dois pontos foram observados como positivos pelos agentes especialistas: eles acham que o governo do estado vem se esforçando na tentativa de organizar os agricultores familiares em sistema de cooperativas e

também acreditam que as cooperativas constituem um importante elo no diálogo entre a usina e os agricultores familiares.

Algumas políticas públicas para fomento na Bahia dão sustentação ao programa de biodiesel, entre elas o Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBio), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar, o BioSustentável, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve) e o Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA). Na esfera federal, o Projeto Polos de Biodiesel foi de fundamental importância.

Na pesquisa de campo, o ex-coordenador do projeto de biodiesel do estado destacou dois momentos: antes de 2006, com o governo passado, e depois, no governo atual. Antes de 2006, havia o programa Probiodiesel, cujo foco era a questão energética atrelada à inclusão social. Nesse período foram construídas as quatro usinas da Bahia e havia seis cartas consultas para implantação de usinas no estado.

Com a mudança de governo, ocorreu uma ruptura de paradigma, e o foco passou a ser a agricultura familiar, deixando a questão energética em segundo plano. Foram elaborados dois programas, encabeçados por duas secretarias distintas, e, na prática, nunca existiu um modelo de governança em rede. Os programas são o BioSustentável (voltado para a agricultura familiar) e o BahiaBio (com foco na agroenergia empresarial). Observou-se na en-

trevista que o governo mudou as regras do jogo, criando um arcabouço legal pelo qual as usinas tinham que alterar a matriz de produção para utilizar exclusivamente matérias-primas oriundas da agricultura familiar. Com isso, as empresas relacionadas às cartas consultas desistiram dos projetos, e das que estavam operando no estado, somente uma sobreviveu, a da Petrobras, em Candeias. As outras não conseguiram manter a produção devido a constantes quebras de contratos pelos agricultores e/ou cooperativas, falta de regularidade de fornecimento das matérias-primas e outros entraves. Assim, as usinas perderam o SCS e, com isso, não puderam mais participar dos leilões de biodiesel promovidos pela ANP.

Em um estudo minucioso, Silva et al. (2014) observou que o modelo do PNPB apresenta uma distorção no que tange às políticas públicas, e que o estado da Bahia precisa rever todos os seus programas para o setor agroenergético. Segundo o autor, as propostas formuladas pelas diversas áreas do governo estadual não demonstram um ciclo de políticas públicas envolvidas e deixam claro que o estado não está realizando seu planejamento adequadamente, haja vista que os programas estão totalmente desarticulados em relação ao Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA).

Após a instituição do PNPB, com o estímulo às políticas públicas para a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, as empresas Comanche, em Simões Filho, e Brasil Ecodiesel, em Iraquara, por intermédio de cooperativas, iniciaram a mobilização dos agricultores para produzir mamona, na região de Irecê, e palma, na região de Valença. Os entrevistados observaram uma boa articulação do governo com as usinas e cooperativas, nesse período, para fomentar as políticas públicas e organizar os agricultores familiares em sistemas cooperados, a fim de formatar os contratos de compra e venda das oleaginosas.

No período de 2007 a 2009, as usinas Brasil Ecodiesel e Comanche entraram em falência. Os entrevistados relataram que a Comanche chegou

a distribuir sementes, mas não fez assistência técnica, não entregou sacarias, não honrou contratos com técnicos agrícolas e não compareceu na comercialização. Na sequência dos fatos, apareceu como salvação do biodiesel na Bahia a usina da Petrobras em Candeias (PBIO). Já a Brasil Ecodiesel sofreu uma mudança no quadro de acionistas e passou a pertencer ao Grupo Vanguarda Agro, do ramo do agronegócio de grãos e fibras.

Segundo os entrevistados, a partir de meados de 2009, começaram novamente as discussões com os agricultores familiares, por meio das cooperativas credenciadas pelo MDA e governos. A PBIO fez contratos com cooperativas para adquirir matérias-primas nas regiões de Valença e Irecê. Segundo as informações dos técnicos agrícolas contratados na época pelas cooperativas para prestar assistência técnica, o único serviço executado na região de Valença foi o cadastramento dos agricultores familiares. Devido a alguns problemas de execução e pelas dificuldades para a obtenção de mais informações, não foi possível detectar porque o programa travou logo no início da sua execução. Nas entrevistas, constatou-se que as usinas interromperam os repasses financeiros para as cooperativas, e os técnicos agrícolas que trabalharam na época, tanto na região de Valença quanto na de Irecê, ficaram sem receber os seus vencimentos, sendo que muitos ainda sofrem com pendências trabalhistas.

Alguns entrevistados relataram que uma das cooperativas cadastradas da região de Irecê ficou com uma pendência financeira de cerca de R\$ 10 milhões junto à usina PBIO, de Candeias. Isso aconteceu porque a usina antecipava os recursos financeiros às cooperativas, e elas tinham que entregar, no prazo estipulado no contrato, as matérias-primas. No final, a usina teve prejuízo, os agricultores familiares não tiveram assistência técnica, os técnicos agrícolas não receberam seus vencimentos, e o governo do estado não priorizou nenhuma das suas políticas públicas.

Para resolver parte da situação, a PBIO fez um contrato de assistência técnica com a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), mas, segundo os entrevistados, o trabalho não foi executado porque a empresa estadual passa por problemas estruturais e de gestão corporativa.

Foi observado nas entrevistas que, atualmente, a usina de Iraquara adquire soja de agricultores familiares das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país. Na sua unidade de produção, a empresa também utiliza soja oriunda do oeste da Bahia, mas não tem nenhum contrato com as cooperativas contactadas nesta pesquisa. Os entrevistados disseram que desconhecem qualquer negócio da usina com agricultores familiares na Bahia e que a empresa não presta nenhuma assistência técnica no estado. A PBIO está tentando retornar à região de Valença, após quatro a cinco anos sem nenhuma assistência técnica ou qualquer outro apoio, por meio de contratos de parceria com duas cooperativas da região de Valença (Contrata e Coofava). Segundo depoimentos dos entrevistados, na primeira atuação da PBIO na região, foram feitos acordos e contratos com quatro cooperativas, para fornecimento de 800 toneladas de óleo de palma, mas somente a Coofava conseguiu entregar 36 toneladas de óleo de palma.

Nas entrevistas¹, os representantes das cooperativas da região de Valença se disseram preocupados com a lista de exigências da PBIO. O grande problema é que, pelos contratos já firmados, as cooperativas terão que viabilizar a entrega do óleo bruto da palma, em vez dos cachos de coco, como ocorria no passado. Além disso, o índice de acidez tem que ser entre 3% e 7%, considerado muito baixo para a região, que registra

índice acima de 8%. Foi relatado que a PBIO quer implementar um sistema de bonificação e penalidade: para acidez até 3%, haverá bônus, e acima de 7%, penalidade. Por fim, nenhuma co-

operativa pesquisada tem sistema de esmagamento e nem laboratório para verificar a qualidade do óleo vegetal produzido.

Na região de Irecê, a mesma usina não tem contratos com as cooperativas,

que fazem a sua própria assistência técnica com ajuda da Bio-óleo, que tem planta industrial de esmagamento de óleos vegetais em Feira de Santana e ponto de compra de oleaginosas em Irecê. Atualmente, a PBIO detém 50% da Bio-óleo, que presta assistência técnica para 680 agricultores familiares da região de Irecê, especificamente nos municípios de Presidente Dutra, Morro do Chapéu, Ouro-lândia, Itaetê e Nova Redenção. A PBIO está entregando sementes, preparando o solo e fazendo aquisições de oleaginosas dos agricultores cadastrados no MDA, para a obtenção do Selo Combustível Social, e também de qualquer agricultor ou cooperativa que dispuser de matéria-prima, para venda para a sua coligada Bio-óleo.

A grande discussão se dá em relação ao número de agricultores atendidos pela PBIO para obtenção do Selo Combustível Social. Na Bahia, a usina não consegue atingir os 30% de aquisições obrigatórias de matérias-primas oriundas da agricultura familiar, mesmo levando em consideração o fator aplicado, que multiplica por três o volume de compras da agricultura familiar. Foi observado também que a PBIO não está atendendo os municípios que detêm as maiores produções de mamona na Bahia, entre eles Canarana, Cafarnaum e Lapão.

É preciso entender que um dos passos mais importantes para que uma política pública alcance seus objetivos é o estabelecimento de uma relação de conhecimento e confiança entre os atores envolvidos. Para que essa relação se concretize

É preciso entender que um dos passos mais importantes para que uma política pública alcance seus objetivos é o estabelecimento de uma relação de conhecimento e confiança entre os atores envolvidos

¹ Informações fornecidas por representantes de cooperativas da região de Valença, em entrevistas realizadas entre maio e julho de 2014.

é preciso transparência e que ela seja construída por meio de informações confiáveis. Isto não ocorre na Bahia, segundo a percepção dos entrevistados. Eles entendem que os órgãos públicos não estão colocando em prática as políticas públicas desenvolvidas para fomentar a produção de oleaginosas. Entre esses órgãos, eles citam a Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia (Seagri), a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Cepplac), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA).

Na esfera estadual, foi muito comentada pelos entrevistados a ineficiência da Rede Baiana de Biocombustíveis (RBB), que, segundo eles, tem atuado de forma desordenada nesses últimos anos, sendo lembrada apenas nos textos acadêmicos. Percebe-se que não existe, na prática, um modelo de governança para o projeto de biodiesel no estado. Cada secretaria trabalha isoladamente com os seus pseudoprogramas, sem uma rede de governança para que as ações projetadas sejam desenvolvidas de maneira global.

Na esfera federal, foi destacada pelos entrevistados a decadência do Projeto Polos de Biodiesel, que não existe mais na prática e apenas é citado nas propagandas do PNPB. Não há mais grupos e articuladores, inclusive no estado da Bahia. A execução deste projeto ficou sob responsabilidade de duas organizações não governamentais: Obra Kolping do Brasil, na Região Nordeste, e Plural Cooperativa, nas regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte (BRASIL, 2008).

Essas organizações atuavam em conjunto com outros atores, com o propósito de dar suporte para a criação dos polos e de seus núcleos de produção (NPs). O objetivo era a criação de grupos de trabalho para organizar e articular a base produtiva de oleaginosas dos agricultores na cadeia produtiva do biodiesel. Segundo um ex-articulador do Projeto Polos na Bahia, apesar do esforço para mobilizar os agricultores familiares e convencê-los a aderir ao PNPB, a ação do governo foi frustrada porque

houve dificuldade para recuperar a confiança dos agricultores em relação ao governo e à assistência técnica prestada. Enfim, o Projeto Polos não conseguiu estabelecer um plano estratégico que levasse à criação de um ambiente favorável para a produção de oleaginosas, principalmente palma e mamona. A soja nem entrou em cogitação porque a Bahia não tem produção proveniente de agricultores familiares.

Esse ponto foi observado no trabalho de Fernandes (2013), com relação ao descontentamento dos agricultores familiares locais e ao desinteresse por parte das instituições governamentais, principalmente as de fomento à agricultura, no âmbito estadual e federal. Esse desinteresse fragilizou o desenvolvimento e contribuiu para o declínio dos polos, uma vez que nenhuma política pública foi colocada em prática para a real inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, deixando-os à mercê do jogo de interesses das cooperativas, das empresas produtoras de biodiesel e dos intermediários. Essas instituições limitaram-se a participar da fase de discussões sobre a implementação dos núcleos de produção em cada polo de biodiesel, não se envolvendo com a operacionalização quando os núcleos foram constituídos. Segundo um ex-articulador do projeto na Bahia, a falta de gestão territorial e de planejamento foi crucial para que não fossem atingidas as metas iniciais, e os benefícios gerados pela atividade produtiva, tanto sociais quanto econômicos, foram irrelevantes.

Os entrevistados reconheceram a atuação e o empenho das cooperativas como agentes de mobilização dos agricultores familiares e apoio às ações desenvolvidas. A atuação foi considerada bastante favorável, com índice geral de 71% (favorável + muito favorável). Porém, a gestão e a forma como as cooperativas estão atuando no estado não atendem a um padrão administrativo com ênfase no cooperativismo, tendo como base a total responsabilidade de seus cooperados. A contribuição para o capital da cooperativa deveria ser equitativa, e o controle desse capital deveria ser democrático.

co. Segundo Kreutz (2004), o processo ideal seria através de uma eleição, em assembleia geral, do conselho de administração e do conselho fiscal, que têm funções e atribuições especificadas em estatuto social constituído pela cooperativa, que determina a duração e renovação dos mandatos.

O que foi observado na pesquisa de campo é que a maioria das cooperativas, pela sua própria lógica de existência no Nordeste do Brasil, sofre as dificuldades de um processo histórico-cultural de dominações de forças políticas oriundo da colonização. Esse aspecto é ressaltado nos trabalhos de Almada e outros (2011), nos quais o processo histórico mostra-se como fator de grande influência no estabelecimento das políticas agrícolas, gerando dificuldades na formação de cooperativas. Segundo o trabalho de Drouvot, Drouvot e Perluss (2010), a população do Nordeste tem dificuldade de entender o espírito cooperativo por falta de consciência coletiva. A imagem das cooperativas é muito negativa porque os produtores não têm credibilidade. As influências políticas e a corrupção têm desviado essas organizações das suas reais finalidades. A situação é bem diferente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde a imigração europeia, principalmente italiana e alemã, trouxe uma tradição bastante forte e enraizada do movimento cooperativo.

As entrevistas revelaram que o modo de gestão da maioria das cooperativas se configura na ideia do “falso dono”. Isso quer dizer que, no conselho administrativo, um dos cooperados ocupa o cargo de presidente e se coloca como líder, tomando decisões sem a aprovação dos conselhos. Na prática, esse cooperado assume o poder, mas não tem experiência de gestão e, quase sempre, integra a liderança política na região. Com o tempo, acaba acessando livremente o caixa da cooperativa, manipula o conselho fiscal, que é inoperante, e passa

dominar toda a estrutura da cooperativa, estabelecendo os rumos da organização. Com isso, surgem irregularidades no patrimônio e descaracterização do verdadeiro propósito da cooperativa, que deveria

ter uma gestão democrática. Além disso, muitas instituições ligadas aos governos, sindicatos e organizações não governamentais (ONGs) atuam no processo de criação da cooperativa e acabam dominando a gestão e descaracterizando o próprio

princípio do cooperativismo. A pesquisa comprovou esse fato constatando que a maioria das cooperativas nas regiões estudadas está ligada a algum partido político ou associação de classe.

Percebeu-se que os gestores das cooperativas conhecem parcialmente a existência da Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e do Conselho Estadual de Cooperativismo, criado em 2009 pela Lei nº 11.362/2009 (BAHIA, 2009). O objetivo desta política é: i) incentivar a atividade cooperativista e contribuir para o seu desenvolvimento no estado; ii) fomentar e apoiar a constituição, a consolidação e a expansão de cooperativas, iii) estimular a captação e a disponibilização de recursos financeiros destinados a apoiar ações desta política; e iv) apoiar técnica e operacionalmente o cooperativismo no estado, promovendo as parcerias necessárias ao seu desenvolvimento (BAHIA, 2009).

Apesar da existência dessa política há mais de cinco anos, a pesquisa revelou que as práticas cooperativas e associativas não são disseminadas nas regiões. Atualmente, nas regiões pesquisadas, as cooperativas participam apenas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do governo federal. O PAA foi instituído pela Lei 10.696/2003 e, no seu Artigo 19, propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis com os praticados nos mercados regionais. O programa é desenvolvido com recursos dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à

Percebeu-se que os gestores das cooperativas conhecem parcialmente a existência da Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e do Conselho Estadual de Cooperativismo, criado em 2009 pela Lei nº 11.362/2009 (BAHIA, 2009)

Fome (MDS) e Desenvolvimento Agrário (MDA). Os produtos são destinados a ações de alimentação por entidades da rede socioassistencial (BRASIL, 2003).

Além da coordenação das políticas públicas no estado, o sucesso de qualquer programa energético depende da boa articulação entre o setor público e o privado. Pode-se afirmar que os poderes públicos – federal, estadual e municipais – não estão integrados com o setor privado e com a sociedade nas políticas de apoio à produção de oleaginosas na Bahia. Contudo, os entrevistados relataram que a maioria dos atores envolvidos na cadeia produtiva do biodiesel desconfia da participação política nos programas e/ou projetos, por conta da incompetência, corrupção e falta de continuidade nos compromissos.

De modo geral, não existe, nas regiões pesquisadas, uma “cultura” de acesso dos interessados às políticas públicas, muito menos de implementação e continuidade, por parte dos setores público e privado. Segundo os entrevistados da região de Irecê, nunca houve de fato um entrosamento dos governos municipais acerca das suas contribuições para o PNPB na Bahia. Além disso, o conjunto de ações federais e estaduais deveria se interconectar em vários aspectos estritamente locais.

Do ponto de vista das ações de promoção do PNPB, notou-se que há alguns desencontros entre as iniciativas de apoio no nível federal e estadual. No âmbito federal, as estratégias foram focadas em políticas de polos de biodiesel. Foi relatado pelos entrevistados que as estratégias de desenvolvimento da base produtiva não continham ações transversais, como políticas de educação, saúde e alimentação, fundamentais para seu sucesso. Os entrevistados também observaram que as políticas estaduais atuam de forma dispersa, sem foco pre-determinado, o que dificulta as ações transversais ligadas à promoção dos programas e projetos.

No geral, todas as políticas públicas não terão sentido se os setores público e privado não definirem o significado e a representatividade do biodiesel na matriz energética baiana e brasileira.

A principal implicação deste estudo foi observar a competitividade da cadeia de biodiesel após a entrada do PNPB no estado da Bahia e como estão sendo constituídos os sistemas de produção no contexto das políticas públicas existentes

AÇÕES ESTRATÉGICAS E PROPOSIÇÕES

Com base nos objetivos inicialmente propostos por este estudo e nos resultados alcançados, torna-se oportuno apresentar reflexões para uma possível orientação para todos os elos da cadeia. A intenção é contribuir para a formulação de novas alternativas de gestão empresarial e governamental, bem como para novas políticas públicas de desenvolvimento agroindustrial do biodiesel na Bahia.

Nesse contexto, as ações estratégicas e proposições sugeridas para melhorar a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel da Bahia estão descritas no Quadro 1 a seguir, definidas de acordo com os pontos dos elementos temáticos representativos no FE-Capbio.

As estratégias aqui apresentadas têm caráter estruturante, e sua viabilidade está condicionada tão somente à capacidade da interlocução do governo da Bahia com todas as instituições e associações de classes envolvidas na referida cadeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal implicação deste estudo foi observar a competitividade da cadeia de biodiesel após a entrada do PNPB no estado da Bahia e como estão sendo constituídos os sistemas de produção no contexto das políticas públicas existentes. Fazem parte deste processo a contribuição e a construção do fortalecimento das bases de competitividade das regiões em estudo.

COMPETITIVIDADE DA CADEIA PRODUTIVA DO BIODIESEL NA BAHIA: FATORES INSTITUCIONAIS E LEGAIS

Pontos dos elementos temáticos	Ações estratégicas	Proposições
Políticas públicas	Estruturar um programa integrado para culturas energéticas e alimentícias.	Criar um projeto macro de estruturação de cadeias produtivas para as culturas energéticas e alimentícias e um programa de revitalização das oleaginosas específicas de grande relevância social, tais como palma e mamona.
	Estruturar um programa de integração para o fomento do biodiesel com as diversas secretarias.	Agenda de articulação entre os programas específicos de cada secretaria para a idealização de um projeto integrador para produção de biodiesel e aumento de outras culturas. Monitoramento do desempenho dos instrumentos de política de cada secretaria, considerando critérios de alocação e de impactos efetivos de acordo com o que foi planejado.
	Fortalecer a integração dos programas do setor público com as das usinas de biodiesel e demais representações de classes.	Agenda de trabalho e articulação com a Petrobras para estabelecer um mapa de possibilidades e um plano de desenvolvimento da cadeia produtiva do biodiesel, tendo como referências os seguintes programas: Programa de Estruturação Produtiva, da PBIO; Programa Cuidar, da Petrobras (coleta e beneficiamento de óleo e gordura residuais (OGR)); e Programa de Apoio ao Cooperativismo, entre outros. Transformar as usinas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Instituto Federal da Bahia (IFBA) em prestadoras de serviços, produzindo biodiesel pelo sistema de troca. Dessa forma, as usinas, em parceria com cooperativas de OGRs, passam a entregar matéria-prima para que seja transformada em biodiesel para o consumo próprio das universidades e para eventos e projetos culturais, como Festival de Verão, Carnaval de Salvador, entre outros.
	Revitalizar a Rede Baiana de Biocombustíveis (RBB).	Redefinir um novo grupo público-privado de acompanhamento e uma nova metodologia para a rede, com capacidade de ser uma interlocutora na atração de investimentos e de articulação com o setor público-privado.
	Articular as ações da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) com os órgãos públicos para atendimento de assistência técnica.	Explorar a ANATER, suas sinergias com o PNPB e sua capacidade para potencializar a relação alimento X energia. Ordenar, regularizar e fomentar a assistência técnica pública do estado, com o apoio da nova agência, em sintonia com as entidades privadas prestadoras deste serviço no estado. Quantificar e qualificar as regras de assistência técnica, bem como melhorar a qualidade e a abrangência desta assistência, em sintonia com a Lei Estadual de Assistência Técnica e com a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar (PEATER) do estado da Bahia.
	Criar um conselho de desenvolvimento industrial do negócio de bioenergia.	Extinguir a comissão executiva e o grupo gestor do Programa Estadual de Bioenergia (BahiaBio) e criar um conselho de desenvolvimento industrial do negócio de bioenergia, com um grupo público-privado com experiência profissional e não somente política. Desenvolvimento de uma política industrial específica no estado da Bahia para o biodiesel e etanol.
	Incluir na câmara setorial de oleaginosas do estado, o termo "biodiesel".	Sintonizar a câmara setorial do estado com a federal, criando a Câmara Setorial de Oleaginosas e Biodiesel, cujo foco será acompanhar as ações desenvolvidas pelo estado para as diversas culturas oleaginosas e para o fomento do biodiesel. Reuniões sistemáticas, no âmbito da câmara setorial, para articulação dos elos, objetivando melhorar a previsibilidade das diferentes demandas.
	Revisar o PPA do governo em sintonia com os programas de bioenergia existentes.	Grupo de trabalho de inteligência do PPA com secretarias envolvidas, para que não utilizem termos de programa inexistente e que de fato possam retratar a realidade regional e local nas rubricas.
	Fomentar e fortalecer o Programa de Produção Sustentável do Óleo de Palma para o estado da Bahia.	Programa de apoio financeiro e técnico para os agricultores plantarem palma, por um período de três anos, no mínimo, e cinco anos, no máximo. Criar um tipo de subsídio financeiro ambiental para fomentar o aumento de oleaginosas perenes, de acordo com tamanho da área e a possibilidade de sequestro de carbono.

Quadro 1
Ações estratégicas e proposições para o fomento da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

Para tanto, buscou-se entender os fatores institucionais e de políticas públicas no contexto do PNPB na Bahia; identificar os atores-chave envolvidos na organização no PNPB/Bahia; levantar e discutir os fatores de competitividade, de acordo com

os instrumentos analíticos previamente identificados; e comparar elementos teóricos e práticos que induzam a possíveis ações e propostas para viabilização da produção de oleaginosas destinadas ao PNPB pelos agricultores familiares, bem como

sugestões de melhorias nos fatores institucionais e de políticas públicas.

No tocante à existência de políticas públicas que apoiem o desenvolvimento das atividades produtivas do biodiesel, foi observado que, nas regiões pesquisadas, não existe uma “cultura” de acesso às políticas públicas criadas e que estas são desconhecidas do público. Além disso, muitas dessas políticas não foram implementadas ou estão desarticuladas com o PPA, gerando desconfiança e descrença em todos os atores da cadeia produtiva.

Verificou-se que o desenvolvimento de ações conjuntas entre as secretarias não é prioridade nas ações dos diversos programas no estado.

Outros aspectos que impactam negativamente a competitividade deste segmento são a descontinuidade de programas voltados à agroenergia de governos passados; a fragilidade do Projeto Polos nas diversas regiões do estado; a incompetência no fomento a novas cooperativas, bem como a incapacidade de gerenciamento dos cooperados e a forte presença do movimento sindical e político; o desmantelamento dos serviços de assistência e extensão rural no estado; e a falta de planejamento das instituições na execução das políticas públicas e na alocação dos recursos públicos.

Por outro lado, observou-se também uma diversidade de organizações e instituições que, de forma direta ou indireta, têm contribuído de diferentes maneiras para o fortalecimento e a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, mas de forma isolada.

A problemática da pesquisa reside na ideia de que os fatores institucionais e de políticas públicas do PNPB e os mecanismos que o programa introduz são insuficientes para que se estabeleçam alterações substantivas para melhorar a competitividade na cadeia produtiva do biodiesel no Nordeste, em especial no estado da Bahia.

É preciso uma reformatação do marco regulatório para o biodiesel, sobretudo, analisando-se as questões pertinentes à região nordestina, além da criação de uma rede de cooperação institucional

Vale ressaltar que não basta a existência de marco regulatório e de políticas públicas para o fomento da produção agrícola. É preciso uma reformatação do marco regulatório para o biodiesel, sobretudo, analisando-se as questões pertinentes à região nordestina, além da criação de uma rede de cooperação institucional (assistência técnica, insumos de produção, pesquisa e desenvolvimento, capacitação e comercialização) ligada direta ou indiretamente à agricultura familiar, de modo que possa contribuir para a competitividade da cadeia do biodiesel.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Dados estatísticos mensais*. 2015. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=69299&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1463088727091>>. Acesso em: 15 jun 2015.
- ALMADA, S. R. et al. Desafios para a formação de cooperativas agrícolas na cadeia de suprimento de biodiesel no Estado do Ceará. *REUNA*, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 13-26, out./dez. 2011.
- BAHIA. Lei nº 11.362, de 26 de janeiro de 2009. Institui a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, v. 93, n. 19.902, 27 jan. 2009. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/231135/lei-11362-09>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL 2014: ano base 2013. Rio de Janeiro: EPE, 2014. 288 p.
- BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS. Brasília: MME, n. 88, maio 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5297.htm>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Lei nº 13.033 de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 set. 2014. Disponível em: <[http://http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/2014/lei%2013.033%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/2014/lei%2013.033%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0)>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Descrição do Projeto Polos de Biodiesel*. Brasília: MDA, 2008. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/biodiesel/contents/photoflow-view/content-view?object_id=895358>. Acesso em: 12 abr. 2012.

_____. *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2011. 46 p.

CARNEIRO, R. F. A implantação da cadeia de produção de biodiesel no estado da Bahia – uma análise do período 2003-2005 e perspectivas para 2006. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.15, n. 2-3, p. 265-275, set./dez. 2005.

CORREIA, James. Precisamos de mais negócios entre a Bahia e Portugal. *Revista País Econômico*, Setúbal, PT, n. 121, p. 26-27, out. 2012. Entrevista concedida a Jorge Alegria. Disponível em: <<http://www.sde.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/PAIS%20ECONOMICO%20121%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

COUTO, V. A. et al. Viabilidade do biodiesel de dendê para a agricultura familiar. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 16, n. 1, p. 107-118, jun. 2006.

DROUVOT, C.; DROUVOT, H.; PERLUSS, P. A coherent agro-energy policy to faster social inclusion for peasant families: the role of Petrobras on the João Câmara and Ceará- Mirim sites (Brazil). In: EUROPEAN INTERNATIONAL FARMING SYSTEMS ASSOCIATION, 9., 2010, Viena. *Anais...* Viena: IFSA, 2010. p. 10-24.

FERNANDES, F. M. *Competitividade da produção de mamona destinada ao biodiesel: o caso do núcleo de produção de oleaginosas de Serra do Ramalho (BA)*. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Faculdade de Tecnologia SENAI CIMATEC, Salvador, 2013.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

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

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *O biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/872451>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Biodiesel no Brasil: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção*. Brasília: IPEA, mar. 2012. (Comunicados do IPEA, 137).

INSTITUTO EUVALDO LODI (Bahia). *Política industrial da Bahia: estratégias e proposições*. Salvador: FIEB, 2011.

KREUTZ, I. T. *Cooperativismo passo a passo*. 7. ed. Goiania: OCG, 2004.

LEARNED, E. P. et al. *Business policy: text and cases*. Illinois: Irwin, 1969.

LEITE, J. G. D. B. et al. Biodiesel policy for family farms in Brazil: one-size-fits-all?. *Environmental Science & Policy*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 195-205, Mar. 2013.

MILLER, D.; DESS, G. *Strategic management*. 2nd ed. New York: McGraw Hill, 1996.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The strategy process: concepts, contexts and cases*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991.

PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RUA, M. G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, 2009.

SCHNAARS, S. P. *Marketing strategy: a customer-driven approach*. New York: Free Press, 1991.

SILVA, M. S. *Biodiesel, inclusão social e competitividade: diagnóstico, estratégias e proposições para a cadeia produtiva no estado da Bahia*. 2015. 339 f. Tese (Doutorado em Energia e Ambiente)-Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SILVA, M. S. et al. Biodiesel e políticas públicas: uma análise crítica do PNPB e das políticas do setor agro-energético no Estado da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 16, n. 30, dez. 2014.

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

VAN DUREN, E.; MARTIN, L.; WESTGREN, R. Assessing the competitiveness of Canada's agrifood industry. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, [S.l.], v. 39, n. 4, p. 727-739, dez. 1991.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Bookman, 2005.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2016
e aprovado em 8 de março de 2016.