

## O PNPB E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Karina Kato\*

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel é uma política pública interministerial, instituída em 2004/5, que tem como principal objetivo incentivar a produção e o consumo de biodiesel. Desde a formulação, tem como principais premissas a inclusão social, com a inserção da agricultura familiar em condições privilegiadas, e a redução das desigualdades regionais, favorecendo o semi-árido brasileiro. Ao instituir um regime tributário diferenciado - por região produtora, tipo de produção e oleaginosa -, o PNPB foge dos instrumentos tradicionais de política pública, normalmente setoriais, e permite o diálogo entre objetivos econômicos e sociais.

Os principais instrumentos previstos no PNPB relacionados à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional são o Selo Combustível Social e os Pólos de Produção, ambos gerenciados pelo MDA. O selo diferencia as empresas que adquirem um percentual mínimo de matéria-prima da agricultura familiar, concedendo-lhes benefícios fiscais e o direito de participar dos leilões da Petrobras. Este instrumento reforça a opção pela combinação diversificada de oleaginosas e procura evitar que o mercado de biodiesel, ainda em fase de estruturação, seja dominado pela cadeia da soja e por regiões que tradicionalmente são grandes produtoras de grãos, como as regiões Centro-Oeste e Sul.

Em paralelo, o MDA implementa o projeto dos pólos de produção com o objetivo de contribuir para a organização dos produtores, visando ao aumento da eficiência. A principal preocupação por trás deste instrumento é criar um ambiente que possibilite o crescimento da produção de oleaginosas pela agricultura familiar. Os pólos funcionarão como mesas de negociação contando com representantes de STRs (Sindicatos de Trabalhadores Rurais), Federações, empresas produtoras, ONGs, prefeituras, órgãos de Estado, bancos e outros atores. Atualmente, estão em fase de implantação 24 pólos de produção em todo o país, sendo dez no Nordeste. Seu objetivo é fortalecer a constituição de arranjos produtivos locais em torno da cadeia do biodiesel.

As principais potencialidades do PNPB derivam do fato de se tratar de um programa que reserva um espaço privilegiado para a agricultura familiar do semi-árido - normalmente negligenciada nas políticas públicas no cenário nacional - num tema de grande futuro para a agricultura e o meio rural do país. Apresenta capacidade para atuar na redução tanto das desigualdades inter-regionais, entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país, como Sudeste, Sul e Centro-Oeste, como das intra-regionais, existentes entre os pólos mais desenvolvidos do Nordeste - regiões de grande produção agrícola, de agricultura irrigada e centros industriais e urbanos - e o semi-árido.

O sucesso do programa em contribuir com o desenvolvimento regional, em nossa opinião, está condicionado à definição do papel estratégico do Estado e à sua capacidade de implementação de ações coordenadas para o semi-árido. O desenvolvimento regional requer a definição de um plano estratégico para a região, consistente e sustentável, que consiga articular e coordenar diferentes políticas públicas e variados atores sociais para esse fim. Embora o PNPB represente uma boa oportunidade, o fomento ao desenvolvimento regional requer ações ampliadas que ultrapassem o domínio do mercado de biodiesel e da agricultura familiar. Nesse sentido, o PNPB é um importante ponto de partida para a região, mas insuficiente para a garantia do desenvolvimento regional.

Dos instrumentos previstos no PNPB, é necessário avançar no fortalecimento econômico da agricultura familiar e, em particular, na ampliação dos serviços de apoio à produção voltados para este segmento. No Nordeste, os estabelecimentos da agricultura familiar correspondem a aproximadamente 2 milhões (88% do total), dos quais 1,2 milhão encontra-se em situação de acentuada pobreza. Esse segmento, contudo, é responsável por 43% de toda a produção agropecuária regional e situa-se majoritariamente (1,2 milhão ou quase 60%) no grupo dos estabelecimentos que apresentam menores áreas - menos de 5 ha. O fortalecimento econômico da agricultura familiar representa um importante desafio para o desenvolvimento do Nordeste com maior equidade social.

Na maior parte destas economias, os agricultores familiares encontram-se desarticulados e organizados precariamente: as cooperativas ou associações formalmente instituídas só existem no papel. O acesso ao crédito e ao seguro é obstruído pela burocracia e pela dificuldade de as instituições financiadoras (BB, BNB) compreenderem a lógica da produção familiar. Não existem empresas que forneçam serviços de apoio:

não há laboratórios que possibilitem análise de solo e água, nem técnicos ou organizações suficientes para orientar possíveis correções do solo ou outras técnicas, como as de convivência com a seca ou de não agressão ao meio ambiente, ainda que se reconheça o importante trabalho que algumas ONGs vêm desempenhando nessa área. Inexistem órgãos de pesquisa voltados às características e aos interesses da agricultura familiar, de modo que muito poucas pesquisas sobre novas variedades de sementes aplicadas ao ambiente local e técnicas são realizadas. Os mercados consumidores locais encontram-se enfraquecidos e desarticulados. As empresas de assistência técnica governamentais, que poderiam desempenhar um importante papel, operam com sérias dificuldades, com orçamentos

reduzidos e quadros técnicos mal capacitados e envelhecidos. As sementes, um dos gargalos para o crescimento da cadeia, são escassas no mercado, assim como são poucos os produtores credenciados para a produção de sementes certificadas.

O acúmulo dessas carências impacta invariavelmente a produtividade da agricultura familiar do semi-árido e a sua capacidade de inserção na cadeia do biodiesel. Assim, ainda que o Nordeste seja o principal produtor de mamona, responsável por 88% da produção nacional, é uma das regiões que apresenta menores taxas de produtividade, 601 kg/ha, enquanto no Sudeste esse índice é de 1.518 kg/ha e no Sul, 1.205 kg/ha. Como resultado, no período de 2007/8, contrariando as expectativas do governo, o PNPB enfrentou grandes dificuldades em seu processo de implementação, sobretudo por não conseguir elevar a produção de oleaginosas pela agricultura familiar do semi-árido. Assim, 90% de todo o biodiesel produzido neste ano foram provenientes da soja, a única que possui escala e, portanto, capacidade automática de fornecimento de matéria-prima em grandes quantidades. Contudo, a dependência acentuada desta oleaginosa

“Embora o PNPB represente uma boa oportunidade, o fomento ao desenvolvimento regional requer ações ampliadas que ultrapassem o domínio do mercado de biodiesel e da agricultura familiar.”

apresenta riscos para o mercado, especialmente se considerarmos que se trata de uma *commodity* cujos preços no mercado externo vêm apresentando alta constante.

A questão fundiária é outro elemento central. Ações de reforma agrária são necessárias àquelas famílias que não possuem acesso à terra e que atualmente sobrevivem plantando na terra de grandes proprietários temporariamente. A reduzida dimensão dos estabelecimentos familiares também constitui um obstáculo, pois a maior extensão da propriedade favorece a diversificação produtiva e a manutenção de áreas florestais, e evita o desgaste dos solos, fatores importantes para a sustentabilidade da unidade familiar e para uma maior produtividade, sem comprometer o meio ambiente. Cabe destacar também ações que visem à regularização de assentamentos e acampamentos, possibilitando a entrada no mercado de inúmeros agricultores familiares que hoje estão em situação irregular e não possuem acesso a políticas públicas como o crédito e o seguro.

Além de intervenções sobre as condições de produção e fortalecimento da agricultura familiar, esforços em torno de uma maior diversificação produtiva também são apontados. A diversificação produtiva (agrícola, pecuária, florestal) contribui para um maior ganho por propriedade e para a redução de perdas pelo risco climático. Tendo em vista que a produção de oleaginosas em bases competitivas fornece um valor restrito por hectare, a diversificação pode ser uma forma de garantir a essas famílias uma maior renda monetária e uma ocupação mais eficiente da mão-de-obra familiar. Além disso, evita que esses agricultores caiam na especialização e na monocultura, e comprometam a sua segurança alimentar.

O fortalecimento econômico da agricultura familiar é um importante avanço, para a economia nordestina, porém não se mostra suficiente para o fomento do desenvolvimento regional. Da mesma forma, ainda que a cadeia do biodiesel gere investimentos consideráveis - a estimativa do MDA, para 2007, é de 126 milhões em receitas da agricultura familiar na cadeia do biodiesel -, ela tem capacidade limitada de ge-

ração de encadeamentos na economia regional. Atualmente, o Nordeste é quem mais concentra usinas de biodiesel: a Brasil Biodiesel, responsável por 49% do mercado nacional segundo a ANP, possui três unidades em funcionamento, todas com selo social. A Petrobras encontra-se em fase de finalização de três plantas industriais com previsão de operação em julho de 2008. No entanto, análises recentes sobre a cadeia no Nordeste têm mostrado que a sua estruturação não vem conseguindo reduzir a concentração industrial e regional, e denunciam problemas na articulação entre as grandes plantas industriais e a agricultura familiar.

Considerando a realidade atual de pobreza, baixo dinamismo e restrita capacidade de investimento da maior parte dos municípios do semi-árido, a questão que se coloca é como aproveitar os investimentos e os aportes de capital gerados pelo mercado de biodiesel para a consolidação de um processo de desenvolvimento regional diversificado e descentralizado. O desenvolvimento regional dependerá da implementação de instrumentos mais avançados que ultrapassem o escopo da cadeia do biodiesel e que estimulem, com base nas especificidades locais, outros setores ou atividades econômicas, favorecendo a diversificação da economia regional.

A criação de novas oportunidades econômicas, por sua vez, será responsável pela absorção da mão-de-obra que não consegue se inserir na cadeia do biodiesel. Com o amadurecimento do mercado, fatores como a extensão da área plantada, a produtividade e a obtenção de escalas produtivas serão essenciais para a permanência ou não dos agricultores familiares na produção de oleaginosas. Haverá amplos segmentos da agricultura familiar que não conseguirão se manter no mercado, agricultores com propriedades muito pequenas, terras pobres, em locais com clima desfavorável ou aqueles para os quais este mercado não será vantajoso. Mesmo para aqueles que permanecerem no mercado, nem sempre a produção de oleaginosas que emprega relativamente pouca mão-de-obra por hectare, especialmente se mecanizada, será capaz de ocupar toda a mão-de-obra familiar.

Ao mesmo tempo, são importantes ações que visem ao fortalecimento das cidades médias do semi-árido nordestino, de forma a conformar uma rede capaz de dinamizar o tecido regional e contribuir com a redução das desigualdades socioeconômicas e espaciais. Investimentos em infra-estrutura básica, transportes e logística, bem como a ampliação dos serviços de energia, telecomunicações e de apoio à produção, desempenham um importante papel neste sentido. Grande parte das cidades médias do semi-árido nordestino apresenta carências acentuadas em infra-estrutura e serviços, funcionando como um obstáculo à atração de empreendimentos produtivos e investimentos e, portanto, ao seu desenvolvimento. A situação se agrava no meio rural refletindo-se nas crescentes dificuldades enfrentadas pelas atuais empresas produtoras de biodiesel para organizar sua logística, que inclui o recolhimento de pequenas quantidades em cada uma das propriedades, situadas distantes uma das outras e interligadas por estradas vicinais em estado precário, o que acaba por elevar seus custos de transporte. A preocupação com a qualificação da mão-de-obra local também é central, com investimentos em ciência e tecnologia, novas escolas técnicas, universidades e centros de pesquisa. Juntamente, destaca-se a necessidade de ampliação do acesso aos serviços sociais, em particular aqueles relacionados às áreas de saúde, saneamento básico e educação fundamental e média.

A confluência desses fatores contribui para a criação de um ambiente mais dinâmico e atrativo a investimentos, e propício à formação de arranjos produtivos locais. Adicionalmente, possibilita a elevação da capacidade produtiva e competitiva das firmas instaladas através das economias de escala. Por outro lado, a interação contínua entre os diversos agentes sociais e econômicos no território e o acúmulo de conhecimentos favorecem a geração de processos de inovação e reforçam a dinâmica de desenvolvimento endógeno.

Por fim, o desenvolvimento regional não diz respeito apenas ao Estado, ainda que este seja um dos seus principais protagonistas. Em suma, o sucesso das estratégias de desenvolvimento regional dependerá da capacidade do Estado, em suas múltiplas escalas, em articular e incluir em suas intervenções os interesses, as lógicas e as ações (nem sempre consensuais) dos diferentes atores sociais e instituições presentes no território, conformando um ambiente que combine competitividade e cooperação. Sua complexidade será mais acentuada quanto mais diversificados e contraditórios forem os valores em jogo no âmbito local e regional.

\* Economista pelo IE/UFRJ, doutoranda no CPDA e assistente de pesquisa do OPPA/CPDA/UFRJ.

**Coordenador**  
Sergio Leite

**Pesquisadores**

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf e Lauro Mattei

**Assistentes de Pesquisa**  
Karina Kato e Silvia Zimmermann

**Secretária**  
Diva de Faria

**oppa** **Observatório de Políticas  
Públicas para a Agricultura**

**cpda** **Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais  
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
UFRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar  
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214  
Fax: 21 2224 8577 – r. 217  
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br  
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda

**Apoio**



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

