

**EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS****OS FÓRUNS E AS DIFERENTES PRODUÇÕES DE IDEIAS NAS  
MUDANÇAS DOS REFERENCIAIS DA POLÍTICA DO BIODIESEL NO  
BRASIL****LOS FOROS Y DIFERENTES PRODUCCIONES DE IDEAS EN EL CAMBIO DE  
REFERENCIAS DE LA POLÍTICA DE BIODIESEL EN BRASIL****Maria Elza Soares da Silva<sup>1</sup>****RESUMO**

O programa do biodiesel surge como alternativa para diversificação da matriz energética brasileira e como estratégia de inclusão da agricultura familiar em regiões menos desenvolvidas. O artigo se propõe a refletir sobre os efeitos das mudanças nos referenciais da política pública do biodiesel a partir da articulação dos atores sociais nos fóruns de produção de ideias; científico, agricultura familiar, agronegócio e comunicação, na inclusão da agricultura familiar. Na pesquisa, adotamos a metodologia qualitativa com técnicas de entrevistas e diário de campo. Concluímos que o peso dos fóruns do agronegócio e da comunicação contribuíram para transformar o PNPB numa estratégia de complementação da renda dos agricultores que já estavam satisfatoriamente incluídos no mercado, bem como, acelerou o processo de captura do programa pela soja a partir da aceleração da mistura obrigatória, esta demandou pelo aumento da escala de produção e participação efetiva de uma cadeia produtiva estruturadas.

**Palavras-chave:** Biocombustível. Inclusão Social. Agricultura familiar.

**ABSTRACT**

El programa de biodiesel aparece como una alternativa para diversificar la matriz energética brasileña y como una estrategia para incluir la agricultura familiar en regiones menos desarrolladas. El artículo propone reflexionar sobre los efectos de los cambios en los referentes de la política pública de biodiesel a partir de la articulación de actores sociales

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal do Piauí - UFPI/CPCE/LEDOC, doutora em Sociologia (UFRGS). E-mail: maria.elza@ufpi.edu.br.

en foros de producción de ideas; científica, agricultura familiar, agroindustria y comunicación, incluida la agricultura familiar. En la investigación se adoptó metodología cualitativa con técnicas de entrevista y diario de campo. Concluimos que el peso de los foros y de comunicación del agronegocio contribuyó a transformar el PNPB en una estrategia para complementar los ingresos de los agricultores que ya estaban satisfactoriamente incluidos en el mercado, así como a acelerar el proceso de captura del programa por parte de la soja al acelerar la mezcla. obligatorio, esto requirió un aumento en la escala de producción y una participación efectiva en una cadena de producción estructurada.

**Keywords:** Biocombustible. Inclusión social. Agricultura familiar.

## 1 INTRODUÇÃO

Duas décadas do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel-PNPB, cuja mais inovação está centrada na implementação do Selo Biocombustível Social - SBS que é um instrumento de inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.

O programa do biodiesel, nos últimos seis anos, passou por uma fase de esmaecimento enquanto pauta das arenas de poder volta ao cenário político como prioridade do Governo Lula com o anúncio de que irão aumentar de 10% o teor de biodiesel ao óleo diesel para 15% em março de 2024. São quase duas décadas do programa do biodiesel e, ainda hoje, parte das decisões e ação implementadas no programa interessam muito mais à bancada do agronegócio, que aos agricultores familiares vulnerabilizados.

As ideias em torno da necessidade de retomada do aumento dos percentuais de adição do biodiesel ao diesel voltam às arenas de debate político do atual governo. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) em dezembro de 2023 o governo antecipou o aumento da mistura obrigatória de biodiesel ao diesel para 14%, (mistura B14), que entrou em vigo em março de 2024 (BRASIL, 2024). O calendário de mistura na versão inicial do programa, previa o aumento dos percentuais dentro de um tempo que possibilitasse a inclusão da agricultura familiar vulnerável do Norte e Nordeste, aqueles com menor capacidade de produção nas suas unidades produtivas. Contudo, constatou-se que as constantes antecipações dos percentuais favorecem a permanência dos agricultores familiares empresariais que já estão inseridos na cadeia produtiva da soja.

O programa do biodiesel é marcado pelo envolvimento de uma multiplicidade de atores, o que dificulta a identificação exata, de todas as clivagens de produção de ideias responsáveis pelas mudanças que ocorreram nos últimos 20 anos no decorrer da implementação do PNPB.

Tais ideias, conduziram o programa a resultados distintos que, priorizou a cadeia produtiva da soja, em detrimento da diversificação dos sistemas de produção da agricultura familiar mais vulnerabilizada que estão situadas no Nordeste. Do ponto de vista das arenas de disputas por investimentos e benefícios concedidos aos contemplados pela concessão do Selo Bicomcombustível Social – SBS, os referenciais da política pública do biodiesel foram se moldando, de modo que, um determinado grupo se fortalecesse; agricultura familiar empresarial, em detrimento daqueles que se apresentaram com menor força nos espaços de negociações; agricultura familiar diversificada.

O Brasil tem se destacado no cenário mundial como referência na produção de biocombustíveis, a partir da produção do etanol de cana-de-açúcar, sendo este, considerado um bicomcombustível avançado no que diz respeito ao uso de tecnologias sustentáveis e investimentos em pesquisas. No entanto, na perspectiva de uma política pública agrícola, essa experiência trouxe impactos negativos junto aos agricultores considerados vulneráveis. De acordo com Wanderley (1998) esses agricultores tornaram-se sujeitos invisíveis para as políticas públicas voltadas à produção de bioetanol, a estes foi reservado a participação na condição de boias-frias, submetidos a precarização do trabalho, exploração de mão-de-obra familiar e infantil.

No contexto energético global o Brasil desfruta de condições privilegiadas por possuir extensas áreas de terras férteis, clima propício, recursos humanos abundantes, além de ter desenvolvido grande expertise tecnológica na área de biocombustíveis renováveis com a implementação do Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL), na década de 1970. No que diz respeito à produção de energia em larga escala, o Brasil se destacou por ter construído um complexo parque industrial voltado para este fim, bem como, a consolidação do mercado de consumo (BARCELOS, 2015, p. 79).

Apesar do bioetanol ser o primeiro biocombustível a ganhar espaço na agenda política, transformando-se em importante política pública para a matriz energética do Brasil, estudos comprovam que já ocorriam iniciativas pontuais para a produção de biodiesel no Brasil desde 1920, mas que os atores que defendiam a ideia eram pouco articulados e sem interação dinâmica com redes que possibilitassem a consolidação de fóruns de produção de ideias em torno do biodiesel. Ademais, o Governo desse período não apresentava abertura para que essas ideias entrassem na agenda política dos biocombustíveis.

Nesse estudo, partimos do entendimento que as mudanças ocorridas na política do biodiesel seja o resultado da compreensão dos valores dos atores envolvidos na disputa por

melhores vantagens, o jogo de interesses presentes nas negociações entre governo e empresários do agronegócios dos biocombustíveis, o peso do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento - MAPA que consegue adotar estratégias que corroboram com o enfraquecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA enquanto instituição que representa no Governo, a agricultura familiar.

Para a pesquisa adotamos a triangulação dos métodos por entender que a combinação de diferentes métodos de coletas de dados contribui para a melhor compreensão da política pública do biodiesel, uma vez que estamos tratando de um programa marcado por múltiplos atores sociais. Realizamos entrevistas aprofundadas, pesquisa documental, questionários e diários de campo.

Dessa forma, o artigo objetivou analisar as principais mudanças ocorridas nos referenciais da Política Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB, no qual adotaremos a abordagem cognitiva para compreensão da produção de ideias dos fóruns como variável explicativa das suas mudança e direcionamentos da política do biodiesel (Fouilleux, 2011), na qual partimos do entendimento que as ideias são institucionalizadas, defendidas e encarnadas pelos atores (Fouilleux, 2011), com intuito de desvelar os principais impactos no alcance da meta de inclusão dos agricultores familiares mais vulneráveis no mercado do biodiesel.

Por fim, esse artigo está estruturado em quatro partes; primeiro, essa introdução, segunda, uma descrição sucinta acerca da produção de ideias e institucionalização da política nacional do biodiesel, na terceira, apresentamos as principais mudanças ocorridas na política do biodiesel, demonstrando a influência dos atores e seus respectivos fóruns: comunicação política, empresários dos agrocombustíveis e agricultura familiar para a produção dessas ideias com vistas às mudanças que vem ocorrendo nos seus referenciais. Nesse sentido, a noção de referencial setorial de Jobert e Muller (1987) como resultado da compreensão de valores, jogo de interesses, peso nas instituições e estratégia dos atores foi pertinente para analisarmos o contexto das mudanças nos referenciais da política pública dos biocombustíveis.

Como resultado, o estudo identificou a existência de três fóruns de produção de ideias na base de formulação e institucionalização do programa do biodiesel, sendo eles: comunicação política, empresários do setor dos agrocombustíveis e agricultura familiar.

## 2 DA PRODUÇÃO DE IDEIAS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO BIODIESEL

O debate acerca da formulação de uma política nacional de produção e uso do biodiesel não foi facilitada na década de 1980, pois, nesse período tanto o Governo quanto o setor industrial sucroalcooleiro uniam esforços e recursos para tornar a cadeia produtiva da cana de açúcar uma importante estratégia para alavancar a economia agrícola e diminuir a dependência de combustível fóssil, uma vez que se passava pela segunda crise mundial do Petróleo, ou seja, os fóruns de comunicação política e empresarial tinham mais peso.

As disputas pela política pública gerada para a produção do bioetanol, dificultou, nesse período, a entrada do tema biodiesel na agenda política tendo em vista a institucionalização das ideias do biodiesel como biocombustível viável para a matriz energética do Brasil. Corroborando com a ideia de disputas Grisa e Niederle (2013, p. 104) nos chamam à atenção para não considerar uma política pública apenas quando suas ações e decisões passam a formar um todo coerente, estabilizado em normas e instrumentos. Existe um processo anterior de disputas normativas que interessa, sobretudo, aos estudos sobre formulação de políticas públicas.

Contudo, apesar de comprovada a sua viabilidade técnica, o tema não adquiriu contorno de uma política pública com amplo alcance, porque o fórum de comunicação política era contrário às ideias propostas pelo fórum científico. Isto não se deu, somente em razão da redução do preço do petróleo na década de 1990, que colocou em xeque a viabilidade econômica dessa solução alternativa, ou seja, o custo de produção do biodiesel a época era mais alto que o custo de produção do diesel, isto se dava, também, em razão das disputas de ideias que eram travadas nas arenas na política dos biocombustíveis.

É importante salientar que essa discussão sobre o biodiesel esteve presente na década de 1980, com iniciativas isoladas e descontinuadas de programas de inserção do biodiesel no Brasil (Azevedo (2010)), mas que, somente os anos 2000 o biodiesel é retomado na agenda de políticas públicas, com o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel (Probi biodiesel), criado em 2003 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e pelo Programa Combustível Verde: Biodiesel, lançado em 2003 pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

De acordo com Azevedo (2010), o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) se distingui das iniciativas anteriores pelo seu caráter interministerial, concebido pelo Presidente da República e colocado em operação pelo seu órgão de assessoria, a Casa Civil (CV). O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pela Casa Civil foi composto por

representantes de onze ministérios, com a missão de gerar um estudo que atestasse ou não, a viabilidade da indústria do biodiesel no Brasil. O estudo contou com contribuições da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Instituto Nacional de Tecnologia (INT), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), Associação de Engenharia Automotiva (AEA), Associação Brasileira dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), associações de produtores rurais, deputados e pesquisadores (GTI, 2003). Assim, podemos identificar que no grupo de trabalho interministerial houve a junção dos fóruns de comunicação política, dos fóruns científico e do fórum empresarial.

No final do ano de 2023, GTI encaminha relatório favorável à criação do programa de biodiesel, baseando-se nas experiências internacionais, na existência de instituições públicas e privadas com capacitação na área e em benefícios ambientais (menor poluição veicular), econômicos (redução da importação de petrodiesel) e sociais com a geração de empregos (Azevedo, 2011).

Desta feita, nasceu no ano de 2004 o Programa Nacional de Uso de Produção do Biodiesel - PNPB coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e integrado a órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Petrobras e Embrapa, além do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O programa tem por objetivo a implementação da cadeia produtiva do biodiesel no Brasil, com vista a:

- 1) Reduzir as importações de diesel e, portanto, gerar divisas para o País;
- 2) Implantar um programa sustentável, com inclusão social por meio da geração de emprego e renda para agricultura familiar;
- 3) Aumentar a competitividade e qualidade do suprimento;
- 4) Diversificar as matérias-primas, explorando as potencialidades regionais, para Produção do biodiesel.

Para Abramovay e Magalhães (2007) o PNPB representa um mercado que começa a se formar a partir de uma intervenção governamental que estimula a participação de agricultores familiares em sua matriz produtiva e que pretende incentivar o uso de matérias-primas até então pouco empregadas. Para o autor o peso da soja na matriz produtiva de óleos vegetais é tão grande que tornaria pouco provável – na ausência de uma intervenção governamental na organização do mercado - a afirmação produtiva de outros produtos que lhe fossem alternativos

(ABRAMOVAY, 2007, p. 2). Abramovay (2007) chamava à atenção para os riscos da soja se tornar a protagonista, em termos de matéria prima do programa. Prognóstico esse, confirmado por estudos posteriores como o de Silva (2019), que mesmo diante da intervenção do governo, outras oleaginosas mamona (*Ricinus communis* L), girassol (*Helianthus annuus*), não conseguiram se consolidar no programa.

Outro importante mecanismo instituído pelo PNPB foi a criação do Selo Combustível Social (SCS) através do Decreto Presidencial nº 5.297, de 06 de dezembro de 2005 – que em 2023 passar a se chamar Selo Biocombustível Social - SBS - permite às empresas do setor a redução de impostos federais, condições mais vantajosas para o financiamento de projetos junto ao BNDES, dentre outros benefícios, desde que cumpram com determinados critérios também exigidos pela legislação vigente (garantia de compra da matéria-prima da agricultura familiar, preços pré-estabelecidos, acesso a crédito e a assistência técnica). As ideias concebidas em torno da criação do fórum de comunicação política e pelo empresarial, ambos com peso assimétrico, quando comparados com a dos agricultores familiares.

O Selo Biocombustível Social (SCS) é concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar- MDA à unidade industrial produtora de biocombustível que cumpre os critérios descritos nas suas normativas sobre o tema, e que confere ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf (MDA, 2024).

A concessão do Selo Biocombustível Social permite ao produtor de biodiesel ter acesso a alguns benefícios como acesso à alíquotas de PIS/PASEP e COFINS com coeficientes de redução diferenciados para o biodiesel variando de acordo com a matéria prima adquirida e região da aquisição<sup>59</sup>, reserva de mercado de 80% do volume de biodiesel comercializado via leilões da ANP no Brasil<sup>60</sup>, acesso à melhores condições de financiamento no BNDES, Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNB) e Banco do Brasil, entre outros (MDA, 2024).

Como contrapartida destes benefícios, os proprietários das usinas processadoras do biodiesel assumem a obrigação de celebrar previamente contratos de compra e venda de matérias primas com os agricultores familiares<sup>61</sup> enquadrados no Programa Nacional de

---

<sup>59</sup> Ver Decreto nº 11.902 de 30 de janeiro de 2024.

<sup>60</sup> Ver Portaria nº 280, de 27 de maio de 2022.

<sup>61</sup> Agricultores familiares para a política do Biodiesel são aqueles que praticam atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades

Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf ou com suas cooperativas e com anuência de entidade representativa da agricultura familiar, assegurar capacitação e assistência técnica gratuita aos agricultores com contratos, e adquirir um percentual mínimo de matéria prima destes para produção de biodiesel.

### **3 OS FÓRUNS E SUAS IDEIAS EM DISPUTAS EM TORNA DA POLÍTICA DO BIODIESEL**

Nesse tópico mobilizamos o modelo de análise de fóruns e arenas proposto pela autora francesa Eve Fouilleux (2011) para ampliar a compreensão dos diferentes fóruns (grupos) envolvidos no programa do biodiesel, matizando o debate em torno da produção e institucionalização das ideias que conduziram as principais mudanças nos referenciais da política, de modo que, fosse possível problematizar a existência de assimetrias de poder dos fóruns abaixo analisados.

#### **3.1 FÓRUM DE COMUNICAÇÃO POLÍTICA**

Nos estudos realizados por Azevedo (2010) parte da sua crítica à implementação do PNPB recaiu sobre a ação dos atores do setor público encarregados da execução da política – fórum de comunicação política - considerando suas ações insuficientes para garantir o alcance dos objetivos de inclusão social do Programa.

Um primeiro grupo importante de atores do setor público são os ministérios. Ainda que treze ministérios participem formalmente do PNPB, analisando-se os Planos Plurianuais (PPAs), os convênios e os contratos do Governo Federal a partir de relatórios dos PPAs (2004/2014) e de informações dos Portais da Transparência do Governo Federal e da Controladoria Geral da União (CGU), percebe-se que apenas seis Ministérios executaram ações diretamente relacionadas ao programa (Azevedo, 2010, p. 5).

Um detalhe importante apontado pelos estudos de Azevedo (2010;2012) foi que do volume de recurso disponível para o programa que no período de 2004 a 2010, o Ministério da

---

econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar econômica do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Esses agricultores deverão possuir a Declaração de Aptidão para a Agricultura – DAP CAR – Certidão de Agricultor Familiar emitida por órgão competente. Esse conceito está Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 que estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) executou 38,4% dos recursos e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) 19%. As instituições beneficiadas com maior volume de recursos foram universidades e institutos de pesquisa, seguidos de associações de produtores rurais e ONGs de prestação de serviços sociais, Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia e Prefeituras. A maior parte dos recursos foi contratado na Região Nordeste, o que é coerente com a prioridade dada à região no PNPB. A segunda foi o Sudeste, seguida da Região Sul. Nessas três regiões foram contratados 74,83% do total de recursos (Azevedo, 2011).

É certo que o fórum de comunicação política demonstrou-se mais influente nas negociações para a regulamentação da política do biodiesel, particularmente no que diz respeito à inclusão da dimensão social no programa, todavia, no plano dos fóruns/arenas – espaços em que as ideias são institucionalizadas (Fouilleux, 2011) apresentaram dificuldades para manter os referenciais da política na sua proposta inicial - geração de renda, diversificação da matéria prima e diminuição das desigualdades regionais. Acredita-se que o jogo de negociações e interesses políticos tenham prevalecido para esses ajustes. Essas normas observadas entre o real e o desejável (Muller, 2004) definiram as mudanças dos referenciais, trazendo ali aspectos dos valores e crenças defendidos pelos formuladores, por exemplo, a decisão de tornar obrigatório o uso compulsório do biodiesel, impactou negativamente na permanência dos agricultores pobres no programa, uma vez que o Brasil definia uma quantidade de biodiesel que somente uma cadeia produtiva bem estruturada poderia atender, como está ocorrendo com a soja. Assim, corroborando com a ideia de referencial setorial, Grisa (2012) entende que se trata de um processo em permanente conflito. Contudo, as decisões que são mantidas em torno da política do biodiesel são resultantes da força do fórum representado pelos empresários da agroenergia. Concordamos Fouilleux (2011) que as ideias em torno de uma política pública são produzidas em vários fóruns especializados, mas é importante mencionar que nesse tensionamento de disputas, o fórum empresarial tem se sobressaído.

Os diferentes resultados gerados pela implementação do PNPB no Nordeste e Sul do Brasil poderiam ser explicados a partir da análise de que *“la aplicación de los regulamentos por diferentes entidades y em distintos lugares implica que la implementación no és uma sola, sino plural; existe um juego com la regla”* (Deubel, 2002, p.109). O “jogo com as regras” tem sido constantemente utilizado como estratégia por parte dos atores implementadores, visando o atingimento da meta inicial do programa e as alterações para a sua adequação ao interesse do

que Fouilleux (2011) chamou de “modelo intelectualmente dominante”<sup>62</sup>. Esses modelos também estão presentes no PNPB, uma vez que as empresas em troca de benefícios fiscais levam aos agricultores familiares pacotes tecnológicos que não consideram a realidade social e produtiva dos agricultores.

### **3.2 FÓRUM SETORIAL - AGRICULTORES FAMILIARES**

Os atores que representam os interesses dos agricultores familiares, apesar da significativa mobilização em torno da política pública do biodiesel, não têm apresentado força de articulação das ideias para interferir nas mudanças dos referenciais da política. Os representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – Fetag apesar de terem representação no grupo gestor da política do biodiesel nacional, suas atuações se dão na mediação dos agricultores com as empresas mantém a relação apenas no nível de fiscalizar os contratos assinados entre empresa e agricultor. Esse quadro de normatividade da política nos parece ser algo distante da compreensão dos atores que os representam. É como se eles tivessem que colocar em prática aquilo que foi desenhado na política e que na pior das hipóteses, se tudo der errado desistem dos contratos.

As mudanças na regra do jogo e da natureza do debate (Fouilleux, 2012) na experiência da França provoca mudanças imediatas e até mesmo mudanças na relação e hierarquia das prioridades dos atores. No caso do Brasil os debates ainda são distantes da realidade dos atores que estão na base da ação da política e, pelo contrário, as prioridades passam a ser invertidas a favor dos atores com maior representação política e manutenção das relações de poder e aliança política. Apesar das dificuldades enfrentadas pelo fórum da agricultura familiar, eles continuam defendendo que os benefícios concedidos às indústrias processadoras do biodiesel sejam menores e que, parte desses benefícios pudessem chegar nas unidades de produção familiar para que os agricultores familiares mais vulneráveis tivessem mais autonomia diante da sua participação na cadeia produtiva do biodiesel.

---

<sup>62</sup> A autora estava se referindo às trocas de pesquisas agronômicas por financiamentos. E que isso resultava em enquadrar a agricultura em modelos ditos modernos, especializados, entre outros.

### 3.3 FÓRUM SETORIAL - EMPRESÁRIOS DO SETOR DOS AGROCOMBUSTÍVEIS

Ao refletirmos sobre o PNPB enquanto política pública é preciso considerar que “envolve mais que um conjunto de decisões; ela envolve atores sociais (homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesses etc.) que constroem uma ordem local, conforme referenciado por Muller e Surel (2004, p.22) ao citar Friedberg (1993), uma ordem social é uma “construção política relativamente autônoma que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos.” Para tanto, é importante analisar o conjunto dos atores que são afetados/beneficiados pela ação do Estado, considerando que a participação destes na elaboração e ação da política pública ocorre de forma e graus variados (Muller e Surel, 2004).

Conforme já mencionado anteriormente, o *lobby e expertise* do segmento empresarial envolvidos no PNPB tem contribuído com a produção de ideias que levaram os formuladores da política do biodiesel a propor constates mudanças nos seus referencias de modo que suas ideias fossem institucionalizadas a favor do segmento do agronegócio. De acordo com Fouilleux (2011, p.96) quando um referencial cognitivo é escolhido, os outros conseqüentemente se tornam muito menos visíveis, o que por sua vez diminui as chances de mudanças no curto prazo. O fórum da agricultura é “silenciado” pelo ideal dominante do agronegócio no Brasil e que, está fortemente representado na política pública do biodiesel. A agricultura familiar torna-se estratégica para a política para atrair o interesse dos investidores dos agrocombustíveis.

As empresas que usufruem dos benefícios fiscais e dos financiamentos facilitados ao conquistarem o Selo Biocombustível Social- SBS, defendem suas ideias nos fóruns de comunicação política, inclusive, interferindo nas decisões quanto à antecipação dos percentuais de uso compulsório do biodiesel, favorecendo assim, a indústria de processamento do biodiesel. Por exemplo, a decisão da entrada do sebo de bovinos como matéria prima para a produção do biodiesel foi resultado da pressão do fórum dos empresários do setor dos agrocombustíveis, alegando que essa decisão aumentaria a capacidade competitiva dos agricultores familiares

Por fim, estamos diante de uma política que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até mesmo contraditórios no que diz respeito ao alcance da meta social do PNPB.

#### 4 CONCLUSÃO

Quando tratamos de políticas públicas é importante reconhecer que todas elas possuem contradições entre o desenho inicial do projeto e os resultados alcançados na sua implementação. Mas, que ainda assim, mostra-se como uma política que pretende manter os objetivos iniciais do programa que é a de inclusão dos agricultores familiares pobres na cadeia do biodiesel, diversificação das culturas das oleaginosas com capacidade da escala de produção e redução das desigualdades sociais. Para tanto, as alterações burocráticas que ocorreram a nível de legislações apontam para o redirecionamento da política para regiões que possuem cadeias produtivas mais estruturadas, como a soja, por exemplo, e para agricultores que se encontram mais organizados, e, talvez, não no nível de pobreza como previa o texto original da política.

A essas regras têm sido alteradas em função dos grupos de pressão do setor industrial do biodiesel para ampliação do percentual da mistura compulsória do biodiesel no petrodiesel. Para cada aumento do percentual do biodiesel regulamentado pelo Governo, distancia o programa do atingimento da meta inicial que é a de inclusão do agricultor familiar pobre e diminuir as desigualdades regionais. Assim, parte-se do entendimento que a relação de poder dos grupos de interesses influencia na produção de ideias capazes de promover alterações nos referenciais de uma política.

Por fim, essa relação de força do mercado sobre o PNPB é uma questão que merece atenção, pois, esse reconhecimento das entidades que representam os empresários passa a ser reconhecidos como produtores de ideias Fouilleux (2011) sobre o biodiesel, influenciando na “fabricação dos referenciais” (Fouilleux, 2011). O problema que persiste no programa é que embora possua uma multiplicidade de atores envolvidos, apenas um segmento está protagonizando e fazendo valer suas ideias e influências particulares sobre as negociações.

#### REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. MAGALHÃES, Reginaldo. **O acesso dos agricultores familiares ao mercado do biodiesel: parcerias grandes empresas e movimentos sociais.** In: Conferência da Associação Internacional de Economia Alimentar e Agroindustrial. Londrina, Anais AIEA, 2008.

AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano. Análise Top-Down e Bottom-up de um programa de invasão tecnológica na área de energia: O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Campinas, SP. UNICAMP, 2010.

BARCELOS, Marcio. **Uma Política Social na Área de Biocombustíveis?** A Trajetória do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB). 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

FOUILLEUX, Eve. **Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança.** Estudos, Sociedade e Agricultura, v. 19, n.1, abr., 2011.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2012. (Tese de Doutorado).

JOBERT, Bruno.; MULLER, Pierre. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes.* Paris: PUF, 1987.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas.** 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

NIEDERLE, Paulo André; GRISA, Cátia. **Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções.** Revista Política & Sociedade. Petrópolis, vol.12 n.23. Jan/abr de 2013.

SILVA, Maria Elza Soares da. **A política pública do biodiesel e os desafios para a inclusão dos diferentes estilos de agricultura familiar no mercado dos biocombustíveis no Brasil.** (2019). 230 fls. PPGS/UFRGS (Tese de Doutorado), Porto Alegre: 2019.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **"Raízes históricas do campesinato brasileiro"**. In: Tedesco, João Carlos (org), Agricultura familiar: realidade e perspectivas, Passo Fundo, UPF, 1998.