

Produção de biodiesel: desafios e limitações no campo jurídico

Marlene de Paula Pereira

Professora da Universidade Presidente Antônio Carlos. Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
sandroecbr@yahoo.com.br

Sebastião Cezar Ferreira

Professor do Sistema Losango de Ensino. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa e Especialista em Administração Financeira de Empresas pela Faculdade de Ciências Contábeis de Ponte Nova.

Resumo: A produção nacional de biodiesel encontra amparo legal na Lei 11.097, de 13 de janeiro de 2005 e em diversas instruções normativas emitidas pela ANP. Este arcabouço normativo visa regulamentar a atividade e incentivar a compra da matéria-prima diretamente dos agricultores familiares. Entretanto, ainda existem muitas limitações como tributação, dificuldades para obtenção de crédito, falta de certificação do produto final, que fazem com o que o biodiesel não seja competitivo. Superar estas dificuldades é um desafio para várias ciências, inclusive para o Direito.

Palavras-chave: Biodiesel; Agricultura familiar; Brasil.

Biodiesel production: challenges and limitations in the legal field

Abstract: The production of biodiesel in Brazil has legal support in Law 11,097, of the 13th of January of 2005 and in diverse normative instructions emitted by the ANP. This normative framework aims to regulate the activity and to stimulate the purchase of the raw material straight from the familiar agriculturists. However, there are still many limitations as taxation, difficulties for credit, lack of certification of the final product, which turns biodiesel not competitive. Surpassing these difficulties is a challenge for various sciences, including Law.

Keywords: Biodiesel; Familiar agriculturist; Brazil.

Producción de biodiesel: retos y limitaciones en el ámbito jurídico

Resumen: La producción nacional de biodiesel encuentra apoyo jurídico en la ley 11.097, de 13 de enero de 2005 y en varias instrucciones normativas expedidas por la ANP. Este marco normativo tiene como objetivo reglamentar la actividad y estimular la compra de la materia prima directamente de los agricultores familiares. Sin embargo, existen todavía muchas limitaciones como los impuestos, las dificultades para el logro de crédito, falta de certificación del producto final, que hacen con que el biodiesel no sea competitivo. Superar estas dificultades es un desafío para muchas ciencias, también para el Derecho.

Palabras clave: Biodiesel; Agricultores familiares; Brasil

1. Introdução

O petróleo é hoje utilizado em praticamente todas as atividades humanas, desde a produção alimentar, passando pelos procedimentos da medicina, sistemas de esgotos, tratamento de lixo, polícia, bombeiros, manutenção de estradas e consumo em geral. Este combustível e seus derivados são também os maiores responsáveis pela poluição atmosférica.

Em razão da possibilidade da escassez do petróleo e da necessidade de redução da emissão de poluentes na atmosfera, países de todo o mundo têm buscado desenvolver formas alternativas de energia que, ao mesmo tempo, supram as necessidades do homem e degradem menos o meio ambiente.

Nesse aspecto, o Brasil tem despontado como um potencial produtor da chamada energia limpa, haja vista que possui todos ou boa parte dos recursos naturais apontados como os prováveis substitutos do petróleo (água, vento, sol, grande extensão territorial para produção de grãos), além de ter em sua geografia grandes vantagens agronômicas, por situar-se em uma região tropical, com altas taxas de luminosidade e temperaturas médias anuais, possuir disponibilidade hídrica e regularidade de chuvas e contar ainda com centros de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia, reconhecidos internacionalmente.

Dentre as alternativas aos combustíveis derivados de petróleo, um deles tem merecido destaque no cenário nacional e internacional, em razão da capacidade de produzir resultados eficazes. Trata-se do biodiesel, um combustível fabricado a partir de fontes renováveis (soja, milho, girassol, mamona), que pode ser usado em carros e em qualquer outro veículo com motor a diesel.

Em países como Alemanha, França e Estados Unidos, o uso do biodiesel já é uma realidade. A Alemanha é responsável por mais da metade da produção europeia desses combustíveis e conta com centenas de postos que vendem o biodiesel puro, com plena garantia dos fabricantes dos veículos.¹

No Brasil, as pesquisas sobre biodiesel vêm sendo desenvolvidas há cerca de cinquenta anos. O país é detentor da primeira patente mundial sobre este biocombustível, registrada nos anos oitenta, mas, apesar disso, a produção ainda é pequena.

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem investido em pesquisas e programas para produção e desenvolvimento do biodiesel. No final do ano de 2004, foi lançado oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Através da Lei 11.097, de 13 de janeiro de 2005, ficaram estabelecidos os percentuais de biodiesel que devem ser misturados ao óleo diesel e o prazo para que esta mistura seja feita.

A principal vantagem apontada para a produção do biodiesel em escala comercial é que isto permitirá uma economia de divisas pelo Brasil, pois reduzirá a dependência das importações de petróleo, além de representar grande potencial de exportação, uma vez que o Brasil apresenta condições de tornar-se um dos maiores produtores de biodiesel do mundo. Além disso, a utilização de um combustível renovável e que, portanto, emite menos poluentes na atmosfera, melhorará as condições ambientais e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população, reduzindo os gastos com a saúde.

Além do aspecto econômico e do ambiental, existe ainda o social. Espera-se que a necessidade de aumento da produção de grãos para a fabricação do biodiesel funcione como forma de inclusão social, pois as formas de financiamento e a cobrança de

impostos incentivam os fabricantes a adquirir a matéria-prima dos agricultores familiares, o que, por outro lado, poderá fazer com que estes obtenham melhores condições de vida plantando grãos e vendendo para os produtores de biodiesel.

Apesar de as vantagens do biodiesel serem amplamente divulgadas, algumas desvantagens também são observadas em relação à produção deste combustível. A primeira delas refere-se ao custo da produção, que é elevado e depende essencialmente do custo da matéria-prima, óleo vegetal ou outra substância graxa, e dos custos de processamento industrial, podendo subtrair-se os créditos decorrentes da comercialização do glicerol. É reconhecido internacionalmente que o biodiesel, atualmente, não é competitivo em relação ao óleo diesel, sem que haja fortes incentivos fiscais.

Outro aspecto relevante é o grande volume de glicerina, subproduto do biodiesel, que será gerado. O mercado para este produto ainda é bastante restrito, limitando-se basicamente à indústria cosmética e de fármacos.

Problema também grave é com relação à segurança alimentar. De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), publicado em maio de 2007, a utilização de cereais como matéria-prima na produção de bioenergia deve evitar os cultivos que necessitam de alto fornecimento de energia fóssil, como os fertilizantes tradicionais, além das terras de trabalho de qualidade que apresentam baixo rendimento energético por hectare.²

Com base no estudo realizado pela FAO, a utilização de cultivos vegetais para a produção de bioenergia poderá ameaçar o abastecimento alimentar humano se os produtores deixarem de destinar os grãos para o mercado alimentício e direcioná-los totalmente

para a indústria energética, devido aos incentivos ou ao preço de venda. O estudo aponta que o acesso aos alimentos também poderá ser ameaçado pelo conseqüente aumento do preço dos alimentos de primeira necessidade, uma vez que recursos naturais como a terra e a água deixarão de ser aplicados na produção alimentar.

A maior oposição, no entanto, refere-se à degradação de grandes áreas para plantio dos grãos. De acordo com os estudos realizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), atualmente no Brasil o cultivo de soja e dendê, mesmo ainda não destinados à produção do biodiesel, está invadindo as florestas tropicais e ameaçando a biodiversidade. Calcula-se então que, uma vez implantada a produção do combustível em escala industrial, a demanda pelos grãos aumentará, ocorrendo uma valorização dos mesmos, de modo que os produtores se sentirão incentivados a desmatar para produzir mais e vender aos fabricantes de combustível.

Um estudo coordenado pelo Instituto Socioambiental (ISA) demonstra que o plantio de soja, que está sendo considerado o vegetal mais viável para a produção de combustível, repercute, tanto direta como indiretamente, na derrubada das matas. Diretamente, quando se desmata para aumentar a área agricultável, e indiretamente quando as terras atualmente utilizadas para a pecuária são destinadas à agricultura, impondo-se a necessidade de avançar com o gado para áreas de vegetação nativa.³

Sabe-se que florestas destruídas nem sempre significam terras adequadas para atividades agrícolas e pecuárias. Se a terra não for bem manejada, ela pode tornar-se infértil rapidamente. Estas terras vão sendo abandonadas e outras áreas de floresta têm que ser destruídas e, assim, o processo se repete.

Uma vez destruída, a floresta não pode ser plenamente recuperada, visto que comunidades inteiras de plantas e animais ficam

perdidas, muitas das quais de valor incomensurável. Além da extinção de espécies animais e vegetais, a destruição de florestas tem por consequência o deslocamento das populações nativas e o desaparecimento de conhecimentos tradicionais. Este artigo faz uma breve análise acerca dos aspectos legais que envolvem a produção de biodiesel, enfocando os desafios e limitações que esta atividade encontra no campo jurídico.

2. Análise dos aspectos legais

De acordo com a definição legal encontrada no artigo 6º da Lei 11.097, de 13 de janeiro de 2005, considera-se *biodiesel* o biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia que possa substituir, parcial ou totalmente, combustíveis de origem fóssil.

O artigo 2º do mesmo dispositivo legal fixa o percentual de 5%, em volume, como mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel, estabelecendo ainda o prazo para o cumprimento desta meta, que deve ser de oito anos. Nos primeiros três anos após a publicação da lei, o percentual mínimo obrigatório será de 2%.

Ressalta-se que, apesar de a referida lei fixar o percentual mínimo de mistura, ela não faz nenhuma previsão a respeito das condições de aumento deste percentual. Assim, pode-se concluir que, se houver uma adição maior de biodiesel ao óleo diesel ou mesmo a comercialização do biodiesel em sua forma pura, não haverá nenhum benefício em contrapartida.

A lei delega à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a atribuição de definir os limites de

variação admissíveis para efeito de medição e aferição dos percentuais de mistura.

Em conformidade com o que o parágrafo 4º do artigo 2º estabelece, o biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais obrigatórios de adição do óleo vegetal ao óleo diesel comercializado em qualquer parte do território nacional terá de ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultores familiares.

A Instrução Normativa Nº 01 da ANP, de 5 de julho de 2005⁴, esclarece que considera-se agricultor familiar aquele definido pela lei como beneficiário do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e possuidor de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que identifica os beneficiários do Programa. Nos termos do Decreto Nº3991, de 30 de outubro de 2001, que dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar⁵, são considerados beneficiários do PRONAF todos aqueles que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, comodatários ou parceiros, desenvolvendo atividades agrícolas ou não agrícolas e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não possuam, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- II - utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento;
- III - obtenham renda familiar originária, predominantemente, de atividades vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento;
- IV - residam no próprio estabelecimento ou em local próximo.

São também beneficiários do Programa os aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário (parágrafo único do artigo 5º).

O conceito de agricultor familiar estabelecido pelo PRONAF é o mesmo utilizado pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais⁶ e difere um pouco dos conceitos elaborados pela literatura específica.

Para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), agricultura familiar é aquela que se utiliza de um empregado permanente. Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a agricultura familiar é a que atende a duas condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor, e b) o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado.⁷ Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), agricultura familiar é a que cultiva em menos de quatro módulos rurais e não contrata força de trabalho permanente.

Em estudos acadêmicos, considera-se o tipo de força de trabalho, a mão-de-obra (contratada ou familiar), sem, em regra, dar importância à área. Para Abramovay, citado por Zaroni (2004), a agricultura familiar não emprega trabalhadores permanentes, podendo, porém, contar com até cinco empregados temporários. Além disso, a agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento.⁸

O conceito legal, ao especificar o tamanho da área e os sujeitos que poderão ser beneficiados pelos programas de gover-

no e pelas políticas públicas, restringiu o alcance da expressão “agricultor familiar”. Desta forma, os camponeses que, apesar de utilizarem da mão-de-obra familiar, não atenderem a um ou a alguns dos requisitos estabelecidos pela lei, não poderão receber os benefícios desta. Poderão, no entanto, se desejarem, integrar as cooperativas agropecuárias do agricultor familiar que, de acordo com a Instrução Normativa Nº 01, da ANP, deverão ser formadas por, no mínimo, 90% de agricultores familiares.

A limitação da área de cultivo em quatro módulos fiscais, além de limitar o alcance do número de pessoas que poderão ser beneficiadas, pode funcionar ainda como um incentivo ao minifúndio improdutivo, pois, dependendo da cultura que estiver sendo realizada, pode ser difícil para uma família sobreviver produzindo somente em quatro módulos fiscais.

A Instrução Normativa Nº 01 da ANP define produtor de biodiesel. Segundo o artigo 1º, VII, da referida instrução, produtor de biodiesel é a pessoa jurídica constituída na forma de sociedade sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, beneficiária de autorização da ANP e possuidora de Registro Especial de Produtor de Biodiesel junto à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. Por este dispositivo, nota-se que a legislação impede que um pequeno agricultor, que individualmente maneje a sua unidade de produção, alcance os benefícios concedidos pelo programa de produção do biodiesel ao produtor, pois somente será considerado produtor a pessoa jurídica constituída na forma de sociedade.

As atividades de importação ou produção de biodiesel também deverão ser exercidas, exclusivamente, por pessoas jurídicas constituídas na forma de sociedade sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, beneficiárias de autorização da ANP e

que mantenham Registro Especial na Secretaria Federal do Ministério da Fazenda (Artigo 1º, Lei 11.116, 18 de maio de 2005)⁹.

2.1 Selo combustível social: por que o biodiesel está sendo chamado “o combustível da inclusão”?

No contexto da política pública que objetiva a produção de biodiesel, foi criado também o selo Combustível Social. Regulamentado pela Instrução Normativa Nº 01 da ANP, trata-se de uma forma de incentivar e promover a inclusão social.

Este selo é um componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social e o desenvolvimento regional por meio de geração de emprego e renda para os agricultores familiares enquadrados nos critérios do PRONAF.

Por meio do selo Combustível Social, o produtor de biodiesel terá acesso às alíquotas do PIS/Pasep e à Contribuição Social para o financiamento da Seguridade Social (Cofins) com coeficientes de redução diferenciados, acesso a melhores condições de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia S/A – (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil S/A e outras instituições financeiras, além da garantia de compra do produto pela PETROBRÁS. O selo somente será concedido aos produtores de biodiesel que¹⁰:

1. Compre matéria-prima da agricultura familiar em percentual mínimo de:
 - 50% região Nordeste e Semi-árido;
 - 10% região Norte e Centro Oeste e,
 - 30% região Sudeste e Sul.

2. Façam contratos negociados com os agricultores familiares, constando, pelo menos:
 - O prazo contratual;
 - O valor de compra e critérios de reajuste do preço contratado;
 - As condições de entrega da matéria-prima;
 - As salvaguardas de cada parte e,
 - Identificação e concordância de uma representação dos agricultores que participou das negociações.

A garantia de que estas porcentagens foram de fato cumpridas e que, portanto, a empresa faz efetivamente jus ao selo social decorre de contratos individuais com os produtores, assinados pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores do município em questão e da verificação das notas fiscais de compra de matéria-prima. A verificação do cumprimento do contrato é feita por meio de auditoria anual. A validade da operação depende ocorre caso o produtor tenha obtido do sindicato uma declaração formal de que pertence à categoria “agricultor familiar”.

De acordo com o Artigo 3º da Lei 11.116, a contribuição para o PIS/Pasep e Cofins incidirá uma única vez sobre a receita bruta auferida pelo produtor ou importador com a venda de biodiesel às alíquotas de 6,15% e 28,32%. Estes poderão optar por uma alíquota percentual que incide sobre o preço do produto ou pelo pagamento de uma alíquota específica, que é um valor fixo por metro cúbico de biodiesel comercializado.

Caso o importador ou produtor utilize o coeficiente de redução da alíquota sem cumprir os requisitos legais, isto é, sem adquirir matéria-prima prevista em lei de agricultor familiar, sua atitude acarretará o cancelamento do Registro Especial e a obrigatoriedade de recolhimento da diferença de contribuição para o PIS/Pasep e Cofins.¹¹

Da mesma forma, a pessoa jurídica que fabricar ou importar biodiesel sem o Registro Especial na Secretaria Federal do Ministério da Fazenda, ou ainda, que adquirir o produto nas condições acima estará sujeita à cobrança de multa correspondente ao valor da mercadoria.¹² A lei não explicita de que maneira e nem qual órgão realizará a fiscalização nestes casos.

Em síntese, os principais benefícios concedidos na cadeia produtiva do biodiesel através da edição destas leis foram:

- i) redução para 0% da alíquota do IPI incidente na produção de biodiesel;
- ii) instituição do selo “Combustível Social”, concedido ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF);
- iii) redução de 77,5% nas alíquotas de PIS/PASEP e Cofins para produtor de biodiesel que utilize palma ou mamona das regiões Norte, Nordeste e Semiárido;
- iv) redução de 89,6% nas alíquotas de PIS/PASEP e Cofins para produtor de biodiesel que esteja enquadrado no PRONAF;
- v) redução de 100% nas alíquotas de PIS/PASEP e Cofins para produtor de biodiesel que atenda às condições dos itens iii e iv;
- vi) redução de 67% nas alíquotas de PIS/PASEP e Cofins para produtor de biodiesel que não esteja enquadrado nas situações descritas nos itens iii, iv e v;

Observa-se que os benefícios tributários concedidos dirigem-se apenas à produção de oleaginosas provenientes da agricultura familiar ou localizadas no Norte, Nordeste e Semiárido do Brasil. Por outro lado, os benefícios facultados a outras matérias-primas que proporcionem benefícios ambientais, a exemplo

dos óleos e gorduras residuais, ou seja, aqueles que resultam das frituras, e mesmo outras oleaginosas produzidas nas demais regiões do país, são comparativamente menores¹³.

Além disso, a carga tributária limita a produção de biodiesel. Atualmente, os impostos incidentes sobre combustíveis são: a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).¹⁴ Enquanto na Europa os governos isentaram impostos e em alguns países subsidiaram a produção, no Brasil o PIS/COFINS e o ICMS deixam o biodiesel sem competitividade.¹⁵

Deve-se ressaltar, ainda, que o selo social não tem qualquer conteúdo ambiental: a introdução de práticas agrônômicas voltadas à produção integrada de energia e alimentos poderia fazer parte de um movimento mais geral de certificação ambiental da produção de biodiesel, com repercussões de mercado interessantes para todos os atores deste processo. Entretanto, o selo Combustível Social não tem este caráter certificador da produção.

2.2 Contratos de Integração Vertical Agroindustriais e a produção de biodiesel

Verifica-se que, até o momento, as comunidades locais das regiões rurais, os pequenos agricultores e os sindicatos rurais têm pouca informação sobre o programa de produção de biodiesel. As normas especificadas pela ANP acabam gerando efeitos restritivos à participação dos pequenos produtores. Por estabelecer muitas exigências técnicas, tornam quase impossível

um pequeno agricultor operar sua própria unidade de produção, mesmo que ele disponha de grãos de oleaginosas. Muitos pequenos produtores não têm conhecimento a respeito do que produzir, para quem produzir, onde buscar capacitação técnica e financiamentos.

Em função destas dificuldades, é necessário pensar formas de tornar as regras do processo mais acessíveis aos produtores rurais e maneiras de equilibrar a relação entre o produtor rural e o fabricante de biodiesel. Nesse contexto, revela-se apropriada e compatível a realização dos contratos de integração vertical.

Na agricultura brasileira, verifica-se atualmente a existência de dois extremos: de um lado, encontra-se a agricultura comercial, polo dinâmico que incorpora tecnologias avançadas e ganhos de produtividade. De outro, está a agricultura de baixa renda, a qual resiste ao uso de tecnologia moderna e produz à base de unidades familiares independentes. Esta última enfrenta dificuldades no seu gerenciamento devido a problemas como excedente de produção, instabilidade de renda dos produtos em função de fatores naturais incontroláveis, instabilidade na oferta quantitativa e qualitativa dos produtos, etc. Em meio a estes problemas, surgem os contratos de integração vertical como importante instrumento de modernização da agricultura, através da cooperação entre os setores produtivos.

O papel dos contratos de integração vertical, segundo Nunziata Paiva (2005), é o de fortalecer a atividade empresarial agrária através da minimização dos riscos produzidos, sobretudo pelas oscilações agrícolas.¹⁶ Para a mesma autora, contrato de integração vertical agroindustrial é o acordo firmado entre o produtor agrícola, individual ou associado, e a empresa de transformação industrial ou comercial, individual ou associada, e que estabelece

recíprocas obrigações de fornecimento de produtos ou serviços, segundo orientações e critérios técnicos convencionados.¹⁷

Normalmente as partes signatárias de um contrato vertical são os sujeitos econômicos da operação de integração, ou seja, de um lado o empresário industrial ou o empresário comerciante e do outro o produtor rural, empresário ou não. Dentre as obrigações decorrentes dos contratos de integração vertical, destacam-se as seguintes:¹⁸

I - A parte agrícola se compromete a:

- realizar as atividades de cultivo ou criação de animais dos quais deriva o produto ou serviço objeto do contrato, com respeito às indicações técnicas pactuadas;
- entregar toda a produção contratada que corresponde aos critérios de quantidade e qualidade pactuados.

II - A parte industrial se obriga a:

- receber toda a produção objeto do contrato correspondente à quantidade e qualidade pactuada;
- pagar o preço conforme o pactuado.

Com relação à produção de biodiesel, as partes são, basicamente, o produtor, ou seja, aquele que produz a matéria-prima ou, neste caso, cultiva o grão, e o processador ou produtor de biodiesel, aquele que adquire a matéria-prima e a transforma em produto final: o biodiesel, que tem como subproduto a glicerina.

Nesta atividade, os contratos de integração vertical podem ser utilizados com proveito para ambas as partes, pois, por um lado, a empresa beneficiadora financiará parte da produção do pequeno agricultor oferecendo sementes, fertilizantes e assistência técnica, por outro, o agricultor deverá produzir dentro das especificações feitas pelo beneficiador, mas terá mercado certo para os seus produtos, a um preço previamente ajustado. A le-

gislação, ao criar o Selo Combustível Social, aproximou-se das especificações dos contratos de integração vertical. De acordo com a Instrução Normativa 01 da ANP, para concessão de uso do selo, o produtor de biodiesel deverá celebrar contratos com todos os agricultores familiares ou suas cooperativas agropecuárias de quem adquira matérias-primas. A empresa produtora de biodiesel compromete-se a assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. Além disso, nos contratos negociados com estes, devem constar o prazo contratual, o valor de compra, os critérios de reajuste do preço, as condições de entrega da matéria-prima e a identificação e a concordância de uma representação dos agricultores (sindicatos, federações, entre outras) que participou das negociações.

O fornecimento das sementes e fertilizantes por parte dos produtores de biodiesel não consta das exigências legais, mas, uma vez ajustado contratualmente, pode ser benéfico tanto para o produtor, que muitas vezes não tem capital de giro para dar início à produção, quanto para o fabricante, que poderá adquirir insumos e matérias-primas com padrões de qualidade internacionalmente aceitos, evitando, assim, que o produto final encontre barreiras na hora de concorrer no mercado internacional.

Os contratos de integração vertical, porém, não são capazes de, por si só, trazerem grandes vantagens aos pequenos produtores, pois, em regra, as exigências e a maior parte do lucro ficam com as empresas de processamento, que dominam a atividade mais rentável, a extração do óleo.

O ideal seria que ocorresse a integração horizontal seguida da vertical, isto é, primeiro os agricultores se organizariam em cooperativas, o que fortalece o grupo e valoriza a atividade, e só depois negociariam com as empresas os produtos padronizados

e de qualidade, com chances de obterem um melhor preço e condições mais vantajosas.

2.3 Análise econômica do direito e produção do biodiesel

A análise econômica do direito refere-se a uma perspectiva de pesquisa dos problemas e institutos jurídicos a partir da aplicação das teorias econômicas. Com base na teoria da eficiência econômica, estudam-se as formas pelas quais as normas jurídicas devem ser formadas ou interpretadas, os efeitos sobre o mercado e sobre a racional distribuição dos recursos.¹⁹

A análise econômica do direito pode realizar-se fundamentalmente em duas fases: a da criação dos instrumentos jurídicos, pois o fator econômico é um dos elementos que impulsionam a coletividade a ditar normas de comportamento, e da efetividade dos instrumentos jurídicos, quando se examina qual o seu custo para a coletividade ou para as partes interessadas.²⁰

Sabe-se que os mercados são uma boa maneira de organizar a atividade econômica. Isto ocorre quando os compradores e produtores são as únicas partes interessadas. Mas, quando há efeitos externos como a poluição, a avaliação dos resultados exige que também seja levado em conta o bem-estar de terceiros.

Uma externalidade é o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participam da ação. Se o impacto for adverso, é chamado externalidade negativa, se for benéfico, é chamado externalidade positiva.²¹ Como os compradores e produtores negligenciam os efeitos externos de suas ações ao decidir quanto demandar ou ofertar, o equilíbrio de mercado não é eficiente, não conseguindo maximizar o benefício para a sociedade.²²

Em alguns casos, os problemas de externalidades podem

ser resolvidos no âmbito privado. Em outros, é necessária a presença do governo.

A seguir serão analisadas as externalidades que circundam a produção de biodiesel no Brasil e as possíveis soluções em âmbito público e privado.

2.3.1 Efeitos externos da produção de biodiesel

2.3.1.1 Externalidades positivas

- i. O biodiesel é menos poluente e, em função disso, o uso deste combustível resultará na melhoria da qualidade de vida da população e na redução dos gastos do governo com o sistema de saúde.
- ii. Emitindo menos poluentes, o país não estará agravando o efeito estufa e nem o aquecimento global, dois dos maiores problemas da atualidade. Além disso, a produção de energia limpa poderá permitir ao país comercializar créditos de emissão de carbono com os países que não conseguirão cumprir as metas de redução estabelecidas pelo Protocolo de Quioto.
- iii. O consumo de petróleo reduzirá.
- iv. A produção de biodiesel gerará emprego e renda à população.
- v. Em função da escassez do petróleo e da crescente preocupação de alguns países em reduzir as emissões de poluentes, o biodiesel poderá despertar o interesse desses países em adquirir o produto brasileiro.

2.3.1.2 Externalidades negativas

- i. A produção comercial de biodiesel demanda uma maior produção de grãos e isto pode estar diretamente ligado ao avanço do desmatamento, o qual representa uma ameaça à biodiversidade brasileira e aos conhecimentos tradicionais das populações nativas das florestas.

- ii. A utilização de grãos para a fabricação de combustível pode aumentar o preço dos gêneros alimentícios destes derivados.

2.3.2 Reverter as externalidades negativas e aproveitar as positivas

É possível analisar os custos e benefícios de uma atividade a fim de decidir quais devem ser preferidas e quais escolhas devem ser feitas.

O custo da produção de biodiesel é alto e, para reverter esta externalidade, o governo oferece subsídio à produção e isenção de impostos aos produtores de biodiesel a partir de matéria-prima advinda da agricultura familiar, o que incentiva a geração de emprego no campo.

Porém, diante da necessidade de dispor de terras para a produção de grãos, os produtores podem ver no desmatamento a solução para o problema, colocando em risco a biodiversidade. Além da perda do patrimônio natural, esse fato tem outras consequências, como redução de espécies vegetais com funções medicinais utilizadas pelas indústrias farmacêuticas e de cosméticos; perdas com o turismo e ainda rejeição do mercado internacional em relação ao combustível fabricado no Brasil.

Para solucionar este impasse, pode-se aplicar o sistema de certificação, através do qual órgãos preparados poderão atestar que as condições de fabricação do produto não são contrárias às leis ambientais e trabalhistas.

Neste sentido, o governo poderá estabelecer a compensação ambiental, baseada no princípio “usuário/poluidor pagador”. Por ela, o empreendedor de obra de significativo impacto ambiental (assim considerado pelo órgão ambiental com-

petente, com fundamento em estudo de impacto ambiental) é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação. O dever legal do empreendedor de efetuar o pagamento surge do fato de seu empreendimento ter a potencialidade de causar impacto significativo ao meio ambiente, independentemente de lhe ser atribuída qualquer culpa.²³

Por fim, pela dinâmica do Protocolo de Quioto, os países não industrializados têm a possibilidade de vender unidades de emissão de gases àqueles países que julgarem proveitoso comprar esses direitos. Logo, estando o Brasil produzindo um combustível renovável e menos poluente, poderá comercializar estes créditos de emissão no mercado internacional de carbonos e, assim, diminuir o custo da proteção ambiental.

3. Considerações finais

Segurança jurídica é um aspecto fundamental para o desenvolvimento de uma atividade produtiva. No que se refere à produção de biodiesel, a Lei 11.097, de 13 de janeiro de 2005, e as instruções normativas da ANP estabelecem os contornos da atividade. Embora a lei federal tenha estabelecido de forma clara os graus de mistura deste combustível ao óleo diesel, deixou de contemplar alguns outros aspectos importantes para a segurança do produtor, como a questão tributária e as formas de certificação do produto final.

Até que a lei em vigor seja aprimorada, outros instrumentos jurídicos como os contratos podem e devem ser utilizados no sentido de resguardar o equilíbrio entre as partes na relação comercial e preservar os direitos dos pequenos produtores.

O estabelecimento de padrões de qualidade e a criação de

um sistema de certificação dos produtos também precisam ser rapidamente implementado para assegurar maior aceitabilidade do produto no mercado nacional e internacional.

Uma produção regular e de qualidade é essencial para o sucesso da atividade, mas esta só será possível se houver segurança, inclusive jurídica, para quem produz e comercializa.

Notas

¹PARK, Kil Hyang. Projeto **Biodiesel e inclusão social**. Portal do Biodiesel. Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br>>. Acesso em: 24 de maio de 2007.

²Sustainable Bionergy: A framework for decision makers. **FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação**. Disponível em: <<http://www.fao.org/publicações>>. Acesso em: 25 de junho.

³Grupo de Trabalho sobre Florestas do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), 2004/2005. **Relação entre o cultivo de soja e o desmatamento**. Instituto Socioambiental. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/docs>>. Acesso em: 15 de maio de 2007.

⁴Agência Nacional de Petróleo. Instrução Normativa n. 01, de 05 de julho de 2005. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão de uso do selo combustível social. Disponível em: <www.biodiesel.gov.br>

⁵BRASIL. **Decreto Nº 3.991, de 30 de Outubro de 2001**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30.10.2001.

BRASIL, **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 25.7.2006.

⁷INCRA, Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, Fevereiro de 2000. **Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>>. Acesso em: 17 de maio de 2007.

⁸ZARONI, Margarida Maria Holppner. **Tipologia de agricultores familiares: construção de uma escala para estagiários de modernização da agricultura**. Tese de Doutorado. UNICAMP: Campinas, 2004.

⁹BRASIL, **Lei 11.116, de 18 de maio de 2005**. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da contribuição para o PIS/ASEP e Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19.05.2005.

¹⁰PROGRAMA Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Op Cit.*

¹¹ Artigo 9º , Lei 11.116, de 18 de maio de 2005.

¹²Artigo 10, Lei 11.116, de 18 de maio de 2005.

¹³ALMEIDA, Cezar Menezes *et al.* Dos recursos naturais no programa nacional de produção e uso do biodiesel. **Universidade Estadual de Santa Cruz**. Disponível em: <<http://www.uesc.br>>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

¹⁴PARK, Kil Hyang. Projeto Biodiesel e inclusão social. **Portal do**

Biodiesel. Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br>>. Acesso em: 24 de maio de 2007.

¹⁵ O BRASIL ainda não é um exemplo de inclusão social. **Biodiesel Br.** Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com.br>>. Acesso em: 16 de maio de 2007.

¹⁶ PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. **Os contratos de integração vertical agroindustriais: viabilidade de uma disciplina legal em face da prática contratual brasileira (estudo comparativo doutrinário e legal dos sistemas italiano, francês e brasileiro).** Tese de Mestrado (Direito Civil). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005, p.16.

¹⁷ Idem, p. 222.

¹⁸ Idem, p. 222.

¹⁹ Idem, p. 37.

²⁰ Idem.

²¹ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia.** 2 ed., Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001, p.208.

²² Idem, p.208.

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.752.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. Instrução Normativa n. 01, de 05 de julho de 2005. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão de uso do selo combustível social. Disponível em: <www.biodiesel.gov.br>

ALMEIDA, Cezar Menezes *et al.* Dos recursos naturais no programa nacional de produção e uso do biodiesel. **Universidade Estadual de Santa Cruz**. Disponível em: <<http://www.uesc.br>>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

BRASIL. Decreto Nº 3.991, de 30 de Outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30.10.2001.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 25.7.2006.

_____. Lei 11.116, de 18 de maio de 2005. Dispões sobre o Registro Especial, na Secretaria Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da contribuição para o PIS/ASEP e Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19.05.2005.

Grupo de Trabalho sobre Florestas do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), 2004/2005. Relação entre o cultivo de soja e o desmatamento. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/docs>>. Acesso em 15 de maio de 2007.

INCRA, Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, Fevereiro de 2000. **Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>> Acesso em: 17 de maio de 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. Os Contratos de Integração Vertical Agroindustriais: viabilidade de uma disciplina legal em face da prática contratual brasileira (estudo comparativo doutrinário e legal dos sistemas italiano, francês e brasileiro). Tese de Mestrado (Direito Civil). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

O BRASIL ainda não é um exemplo de inclusão social. **Biodiesel Br.** Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com.br>>. Acesso em: 16 de maio de 2007.

PARK, Kil Hyang. Projeto Biodiesel e inclusão social. **Portal do Biodiesel.** Disponível em: <<http://wwwbiodiesel.gov.br>>. Acesso em: 24 de maio de 2007.

SANIVAR, Matt. A vida após o fim do petróleo (Life after the oil crash). **Biodiesel Br.** Disponível em: <<http://wwwbiodiesel-br.com.br>>. Acesso em: 15 de abril de 2007.

Sustainable Bionergy: A framework for decision makers. FAO - **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.** Disponível em: <<http://www.fao.org/publicações>>. Acesso em: 25 de junho.

ZARONI, Margarida Maria Holppner. **Tipologia de agricultores familiares:** construção de uma escala para estagiários de modernização da agricultura. Tese de Doutorado. UNICAMP: Campinas, Fevereiro de 2004.