
ANÁLISE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL

Vitor Hugo Vaz¹, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas²

¹ *Universidade Federal de Sergipe- vitorhugovaz22@hotmail.com*

² *Universidade Federal de Sergipe- florenceheber@hotmail.com*

RESUMO

O objetivo do artigo em questão foi analisar, com base na teoria institucional, como as condições ambientais de produção de oleaginosas no Brasil influenciaram na mudança da legislação de produção e uso de biodiesel nacional para sua institucionalização. Metodologicamente, a discussão foi baseada nos pressupostos da teoria institucional e a relação das alterações da legislação do biodiesel com dados secundários de produção de biodiesel e de oleaginosas nas regiões do país. Os resultados mostraram que as mudanças da legislação para adequação à demanda de matéria-prima para biodiesel reuniram características isomórficas competitivas e coercivas, do pilar normativo do processo de institucionalização. Tal verificação se viu nas adequações da lei à demanda de matéria-prima e de obrigação social com relação à inclusão de agricultores rurais a produção de oleaginosas para o PNPB.

PALAVRAS-CHAVE:

Biodiesel, Normativas, Teoria Institucional, Selo Combustível Social, Agricultura Familiar.

ANALYSIS OF INSTITUTIONALIZATION PROCESS OF THE NATIONAL PRODUCTION AND USE OF BIOFUEL

ABSTRACT

The aim of the article in question was to analyze, based on institutional theory, such as environmental conditions oilseed production in Brazil influenced the shift of production of legislation and use of national biodiesel for its institutionalization. Methodologically, the discussion was based on the assumptions of institutional theory and the relationship of changes in biodiesel legislation with secondary data on biodiesel production and oil in the country. The results showed that the changes in legislation to suit the demand of raw material for biodiesel together competitive and coercive isomorphic characteristics, the regulatory pillar of the institutionalization process. Such verification was seen in adjustments to the law demand of raw material and social obligations with respect to the inclusion of rural farmers producing oilseeds for PNPB.

KEYWORDS

Biodiesel, Regulatory, Institutional Theory, Social Fuel Seal, Family Farming

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) criado pela Lei 11.097 de 2005, estabeleceu as condições para a produção, comercialização e uso do biodiesel no Brasil, com a obrigatoriedade da participação da agricultura familiar na cadeia de suprimento de matéria-prima.

A participação das empresas produtoras de biodiesel no mercado, estabelecido pela obrigatoriedade da mistura de biodiesel ao diesel, se dá por meio de leilões de comercialização promovidos pela Agência Nacional de Petróleo – ANP. As firmas produtoras de biodiesel para participarem da plenitude dos leilões devem obter o Selo Combustível Social, concedido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA. Para usufruir dos benefícios do Selo Combustível Social as firmas têm a obrigação de: a) adquirir da agricultura familiar matéria-prima para produção em uma proporção definida pelo MDA; b) celebrar acordos com agricultores familiares, definindo condições comerciais que garantem renda com um preço de compra preestabelecido e prazos compatíveis com a atividade e; c) assegurar assistência e capacitação técnica aos Agricultores Familiares (BRASIL, 2004).

Os demais benefícios concedidos às indústrias produtoras de biodiesel relacionam-se a redução das alíquotas de contribuição para o Programa de Integração Social – PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, de acordo com o Decreto nº 5.297, de 06 de dezembro de 2004. O PIS é uma contribuição devida pelas pessoas jurídicas, com objetivo de

financiar o pagamento do seguro-desemprego e do abono para os trabalhadores que ganham até dois salários-mínimos. O COFINS é uma contribuição federal, de natureza tributária, incidente sobre a receita bruta das empresas em geral, destinada a financiar a seguridade social.

A legislação, também, estabelece percentuais em cada uma das regiões do país para aquisição de matéria-prima junto a agricultura familiar. Todavia, existem regiões no Brasil que, tradicionalmente, produzem matéria-prima para biodiesel em proporções diferentes aos estabelecidos pela regulamentação em questão.

O resultado de a produção ser diferente em determinadas regiões do país, com a finalidade de atender a função social do PNPB, e ao mesmo tempo a indústria produtora de Biodiesel e ao mercado, tem levado a alterações na regulamentação para contribuir com a institucionalização do programa. De acordo com Rossetto e Rossetto (2005), a perspectiva institucional utiliza como pressuposto a visão determinista. A visão determinista considera que o ambiente como elemento principal na definição das estratégias organizacionais.

Assim, pretende-se neste trabalho realizar uma análise, com base na teoria institucional, para explicar como as condições ambientais de produção de oleaginosas no Brasil influenciaram na mudança da legislação de produção e uso de biodiesel nacional para sua institucionalização. Especificamente, pretende-se apresentar, inicialmente, uma revisão sobre alguns aspectos a teoria institucional com suas principais características relacionadas ao tema abordado. Em seguida, a metodologia para análise do caso empírico. Em seguida, será feito um breve histórico do biodiesel dando destaque ao PNPB, seu marco regulatório e um quadro

geral do desenvolvimento da produção com a evolução dos percentuais de acréscimo do biodiesel ao diesel de petróleo e a análise sobre a evolução do quadro regulatório que determina a relação entre empresas produtoras de biodiesel e a agricultura familiar destacando as mudanças nas normativas que dizem respeito à concessão do Selo Combustível Social pelas empresas produtoras. Com base na análise, em seguida, será feita uma breve conclusão sobre o tema.

ASPECTOS SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O conceito de institucionalização vem sendo empregado há anos em estudos sociológicos e organizacionais (PECI, 2006). Todavia, O termo “instituição” tem vários significados na linguagem cotidiana. É frequentemente usado como sinônimo de organização, em referência a uma igreja específica, escola, faculdade, hospital, asilo, missão, reformatório, ou corporação, especialmente para conferir prestígio ou status em uma determinada organização. Instituição tem, assim, sido usado para descrever costumes e práticas específicas (por exemplo, a instituição do casamento), bem como as regras e as leis (por exemplo, a instituição da justiça criminal) (LAMMERS; BARBOUR, 2006).

A perspectiva institucional utiliza como pressuposto a visão determinista que considera o ambiente como elemento principal na definição das estratégias organizacionais (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005). A análise dos efeitos do meio ambiente sobre a estrutura organizacional localiza-se em um lugar central nas pesquisas teóricas sobre as organizações nos últimos anos (HANNAN; FREEMEN, 1977).

Para Machado-da-Silva e Gonçalves (1999), as organizações interagem com o ambiente em busca de legitimação. Desta forma, organizações que fazem isso aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos (MEYER; ROWAN, 1977).

Para Bourdieu (2003), a legitimação, em sua essência, é garantida pela sustentação do poder na disputa por capitais por parte das organizações que desejam sustentar ou transformar a sua posição ou a estrutura social em determinado campo. Isso significa que uma empresa se legitima a partir do reconhecimento da concorrência e as pessoas que vão aderir ao seu produto ou serviço.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), as organizações são geralmente entendidas como sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem quando o trabalho é incorporado a redes complexas de relações técnicas e limites que abrangem trocas. Nas sociedades modernas, as estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados. Profissões, políticas e programas são criados em conjunto com os produtos e serviços e produzir de forma racional. Tal ação permite que muitas organizações novas surjam e obriguem as existentes a incorporar novas práticas e procedimentos. Ou seja, as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade.

O mesmo acontece quando práticas e procedimentos são alterados concomitantemente com características do

ambiente. Para DiMaggio e Powell (1983), uma das justificativas disso ocorrer é o número de organizações existentes em uma população que relaciona-se com a capacidade de carga do ambiente. Outro motivo é a diversidade de formas organizacionais que é isomórfica à diversidade ambiental.

Segundo Hawley (1968), um processo isomórfico pode ser entendido como a força exercida em uma unidade, em uma população, para que a mesma assemelhe-se a outras unidades. O motivo é que as unidades em questão se defrontam com o mesmo conjunto de condições ambientais.

Hannan e Freeman (1977) argumentam que o isomorfismo pode resultar em formas não ótimas de seleção de uma população de organizações ou porque os tomadores de decisões organizacionais utilizam respostas apropriadas com a finalidade de ajustar seu comportamento. Para DiMaggio e Powell (1983), existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O competitivo enfatiza a competição de mercado, mudança de nicho, e medidas de adequação. Já o institucional enfatiza que as organizações não competem apenas por recursos e clientes, mas por poder político e legitimidade institucional, por adequação social, bem como econômico (HANNAN; FREEMAN, 1977).

DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos nos quais a mudança isomórfica institucional ocorre: o isomorfismo coercitivo, que decorre de influência política e do problema da legitimidade; o isomorfismo mimético, resultante de respostas padrão à incerteza; e o isomorfismo normativo, associado com a profissionalização.

De forma resumida, para que uma estrutura exista, necessita de regras e recursos que garantam sua estrutura, e que podem ser aplicados a uma ação ou podem constituir-se a partir dela. Significa dizer que um processo de estruturação ocorre em um tempo e um espaço, no qual as regras se configuram como o processo de comunicação no espaço, o poder é estabelecido pela distribuição desigual dos recursos, e as regras morais e as normas avaliam a conduta dos atores da estrutura (MACHADO-DA-SILVA; ROSSONI, 2010). Assim, a institucionalização pode ser vista, também, como um processo e uma variável de propriedade. É o processo pelo qual agentes transmitem o que é definido como socialmente real e, ao mesmo tempo, em qualquer ponto do processo o significado de um ato pode ser definido (ZUCKER, 1977).

Produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados funcionam como mitos poderosos e, em muitas organizações, adota-se cerimonialmente. Mas, a conformidade com as regras institucionalizadas, muitas vezes, gera conflitos concomitantemente com critérios de eficiência e, inversamente, para coordenar e controlar a atividade a fim de promover a eficiência e conformidade cerimonial de uma organização e, assim, sacrifica o seu apoio e legitimidade. Desta forma, para manter a conformidade cerimonial, as organizações que refletem regras institucionais tendem a amortecer as suas estruturas formais das incertezas de atividades técnicas tornando-se flexíveis à construção de lacunas entre as estruturas formais e as atividades de trabalho (MEYER; ROWAN, 1977).

De acordo com Scott (2001), para que ocorra o processo de institucionalização existe a necessidade da adoção de três pilares: o

regulativo, o normativo e o cognitivo. Apresentamos no Quadro 1 os elementos que compõem os três pilares do processo de institucionalização.

Podemos entender que o processo de institucionalização considera os elementos pelos quais estruturas que incluem esquemas, regras, normas e rotinas, se estabeleceram como diretrizes oficiais para o comportamento social. Além disso, indaga sobre como esses elementos são criados, difundidos, adotados, e adaptados ao longo do espaço e do tempo, e como eles caem em declínio e desuso (SCOTT, 2004).

Especificamente, para que o processo de institucionalização ocorra é necessário a flexibilização que pode significar ajustes em estruturas e processos que resultam na legitimação por meio de resultados alcançados. Assim, a conquista de resultados representa a adaptação organizacional. A conformidade organizacional para o ambiente institucional, simultaneamente, aumenta a avaliação positiva, o fluxo de recursos, e as chances de sobrevivência e, portanto, favorece a eficiência (ZECKER, 1987).

Com base nos elementos apresentados sobre o processo de institucionalização, apresenta-se, a seguir, a metodologia que será utilizada no estudo para analisar o caso do PNPB.

METODOLOGIA

O estudo em questão pode ser classificado como quantitativo, pois utiliza como procedimento de análise de dados (como gráficos ou estatísticas), e utiliza dados numéricos, além de qualitativa pois utiliza dados não numéricos de análise (SAUNDERS; LEWIS; THORNILL, 2007).

Segundo Saunders, Lewis e Thornill (2007), existem vantagens na utilização de diferentes métodos na coleta de informações em pesquisas, como: permite que os dados tenham fins diferentes num estudo; e permitem que haja a triangulação de dados coletados. Assim, o pesquisador pode adotar diferentes estratégias na pesquisa e possibilita um resultado mais claro. Cada estratégia pode ser usada para pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas (YIN, 2001).

Podemos classificar o estudo em questão como exploratório e descritivo. Exploratório, pois busca informações sobre a legislação que rege o PNPB e a concessão do selo combustível social por empresas produtoras de biodiesel, além de descritivo, pois realiza uma descrição das mudanças ocorrida na legislação do PNPB em conformidade à teoria institucional. Especificamente, a análise será um comparativo com os pilares do processo de institucionalização, apresentado anteriormente no quadro adaptado de Scott (2001), além dos elementos que constituem os tipos e processos que a mudança isomórfica ocorre.

Para auxiliar no processo de análise, foram utilizados dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2016) e pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP (2016). Em seguida, será apresentado, de forma comparativa, como ocorreram as mudanças na legislação do PNPB desde seu início em 2005, e a última alteração em 2012.

Quadro 1- Os três pilares do processo de institucionalização

	Pilares		
	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Bases de Conformidade	Utilidade	Obrigação social	Aceitação de pressupostos; e Entendimento compartilhado.
Bases de Ordem	Regras Regulativas	Expectativas da adesão	Esquemas Constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxa
Indicadores	Regras, leis e sanções.	Certificado e Aceitação	Crença comum; e Lógica compartilha de ação.
Base de Legitimidade	Legalmente Sancionado.	Moralmente Governado	Conceitualmente correto; e Culturalmente sustentado.

Fonte: Adaptado de Scott (2001).

ANÁLISE DO CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL

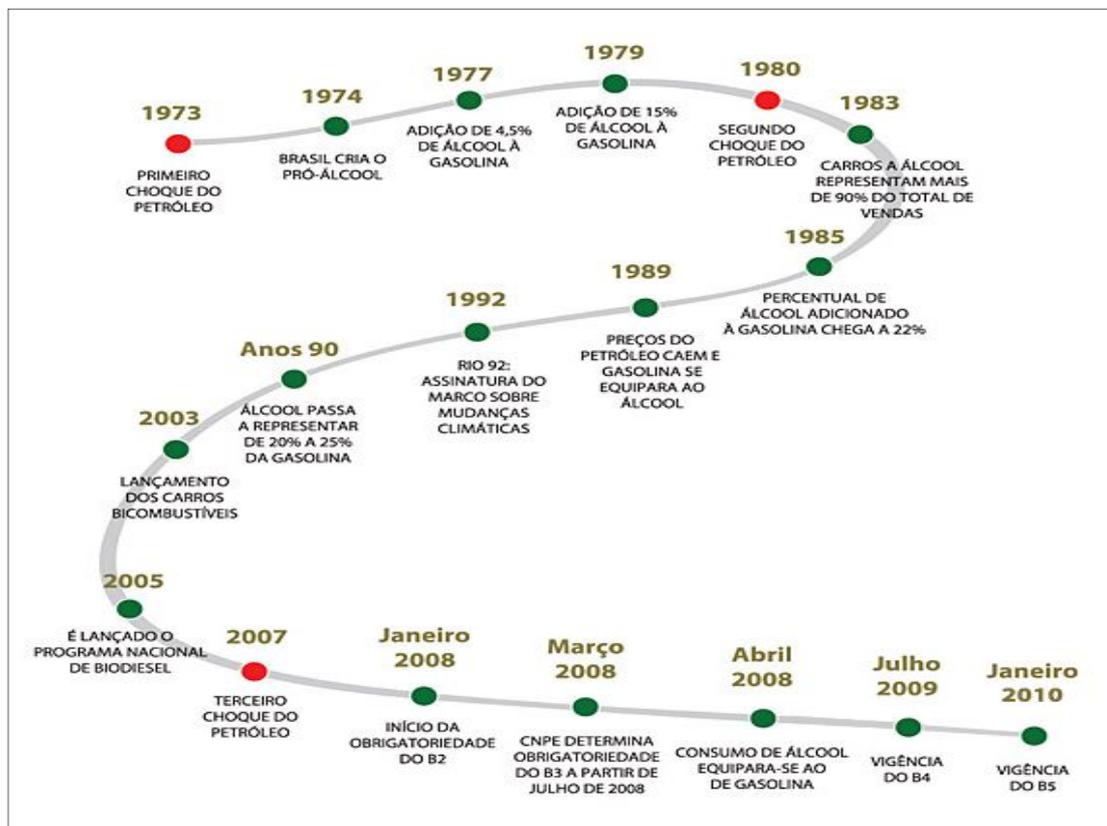
No Brasil, o biodiesel como o álcool, foi introduzido na matriz energética por programas governamentais. Entretanto, ao longo dos 35 anos de implementação do programa de álcool, o biodiesel se manteve no campo das pesquisas acadêmicas, sem ser incorporado ao mercado (ver figura 1).

No período anterior ao PNPB, a opção do Governo foi desenvolver apenas, componentes da pesquisa e, assim, o biodiesel ficou ancorado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Essa situação começa a ser revertida em 2003, quando foi instituído, por meio de decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pela Casa Civil e composto por onze ministérios. O grupo foi encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal combustível (biodiesel) como fonte alternativa de energia e propor, caso necessário, as ações necessárias para o uso do biodiesel (CAMPOS E CARMÉLIO, 2009).

Em dezembro de 2003, após aprovação do relatório do GTI, houve a decisão política da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. O programa deveria ter como pilares a inclusão social, por meio da integração da agricultura familiar com o fornecimento de matéria-prima; a sustentabilidade ambiental e a viabilidade econômica. O GTI foi instituído por meio do Decreto Presidencial de 23 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003).

A Comissão Executiva Interministerial (CEI), encarregada da implantação de ações direcionadas à produção, e ao uso do biodiesel como fonte alternativa de energia. Essa comissão, de caráter permanente, tem como unidade executiva um Grupo Gestor, coordenada pelo Ministério de Minas e Energia - MME, cabendo a este, a execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa voltadas ao cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas pela CEI.

Figura 1 - Evolução do uso dos Bicombustíveis no Brasil.



Fonte: ANP (2012)

Em 2005, o PNPB foi instituído pela Lei 11.097 (BRASIL, 2005a), que estabeleceu a adição de 2% de biodiesel a todo o diesel comercializado no país a partir de janeiro de 2008 sendo que, após oito anos daquela dada, o percentual obrigatório passaria a ser de 5%. A lei também prevê a possibilidade de antecipação da aplicação destes percentuais de mistura de biodiesel ao diesel, por meio de resoluções do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, observando os seguintes critérios:

- I. a disponibilidade de oferta de matéria-prima e a capacidade industrial para produção de biodiesel;
- II. a participação da agricultura familiar na oferta de matérias-primas;

- III. a redução das desigualdades regionais;
- IV. o desempenho dos motores com a utilização do combustível;
- V. as políticas industriais e de inovação tecnológica.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel volta-se, de forma declarada, a integrar agricultores familiares à oferta de bicombustíveis e contribuir para o fortalecimento de sua capacidade de geração de renda. 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, como é o

caso do girassol no nordeste (ABRAMOVAY; MAGALHÃES, 2007).

O componente de inclusão social do programa foi estabelecido por meio do modelo tributário, visando favorecer a participação da agricultura familiar e desenvolver as regiões Norte, Nordeste e a semiárido, concedido pela Lei nº 11.116/2005 (2005b).

O mecanismo de controle do benefício tributário como incentivo para atingir ao propósito de integrar agricultores familiares à oferta de bicomustíveis, é o Selo Combustível Social, que possibilita redução de PIS e CONFINS do preço de venda do biodiesel pelas firmas que o obtiverem.

A Resolução nº 3 do CNPE, determina que as empresas que podem participar dos leilões organizados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP devem ter obrigatoriamente o Selo Combustível Social. Em outras palavras, para as indústrias de biodiesel comercializar o que produzem em todos os leilões, tem que adquirir o selo em questão (BRASIL, 2005c).

Especificamente, para usufruir dos benefícios do Selo Combustível Social, as firmas produtoras de biodiesel têm a obrigação de: a) adquirir da agricultura familiar matéria-prima para produção em uma quantidade definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; b) celebrar acordos com agricultores familiares, definindo condições comerciais que garantem renda com um preço de compra definido e prazos compatíveis com a atividade e; c) assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares (BRASIL, 2004). Ao relacionar o componente de inclusão social de agricultores familiares do PNBP ao processo de institucionalização, pode-se considerar que o

programa encontra-se no pilar normativo de obrigação social.

Vale destacar que a aquisição de matéria prima junto a agricultura familiar se dá por meio de percentuais estabelecidos pelas Instruções Normativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA nº 2 de 2005, nº1 de 2009, e Portaria nº 60 de 2012. A evolução dos percentuais nas normativas podem ser vistas no Quadro 2 a seguir:

Os critérios de concessão do Selo Combustível Social tiveram início na Instrução Normativa do MDA 02/05, que foi alterada em 2009, um ano após o início do programa, com novas diretrizes para concessão do selo. No ano de 2012, a concessão do Selo foi alterada novamente.

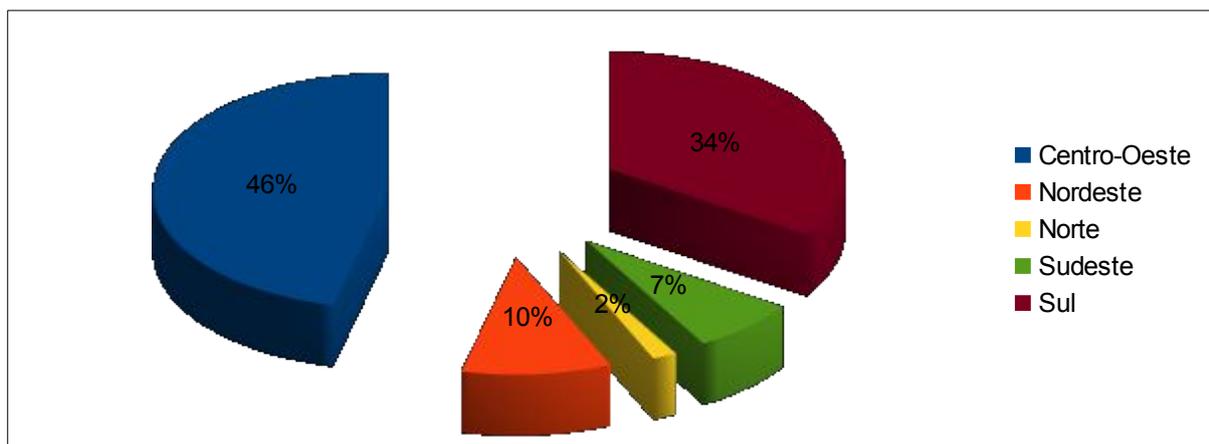
Ao analisar as alterações, percebe-se que, no início do programa, o foco do programa com relação à aquisição de matéria prima para produção de biodiesel era a região Nordeste e semiárido com 50%. Já na IN 01/2009, os percentuais das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semiárido foram equiparados para o percentual de 30%. Como foi visto a IN/MDA 01/09, o percentual de obrigatoriedade de aquisição da agricultura familiar no Nordeste semiárido foi reduzido de 50% para 30%.

Três anos após a primeira mudança na legislação sobre os critérios de concessão do Selo Combustível Social pelas indústrias produtoras de biodiesel, foi instituída a Portaria nº 60/2012. A portaria em questão passa a dar foco à região sul do país que passa a representar 35% das aquisições das indústrias, a partir da safra 2012/2013, e 40% a partir da safra 2013/2014.

Figura 2 - Comparação entre IN/MDA 02/2005, IN 01/09 e Portaria nº 60/2012.

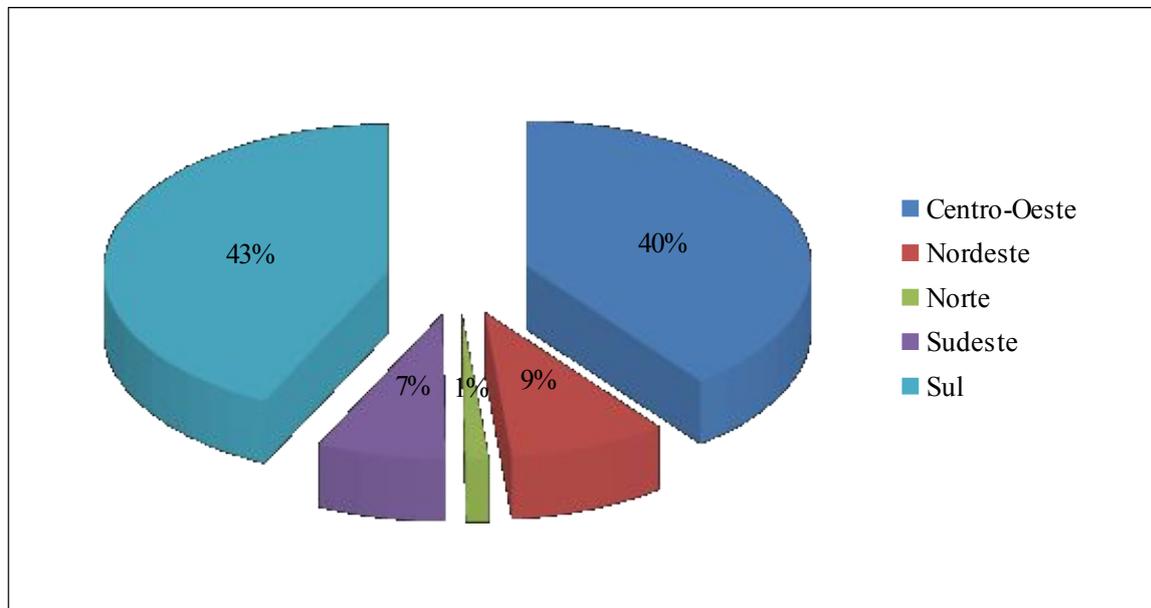
IN/MDA - 02/2005	IN/MDA - 01/2009	PORTARIA nº 60/2012
<p>Dos critérios de enquadramento social dos projetos de biodiesel</p> <p>Os percentuais mínimos de aquisições de matéria-prima do agricultor familiar:</p> <p>50% (cinquenta por cento) para a região Nordeste e semiárido;</p> <p>30% (trinta por cento) para as regiões Sudeste e Sul;</p> <p>10% (dez por cento) para as regiões Norte e Centro-Oeste.</p>	<p>Dos critérios do Selo Combustível Social</p> <p>Os percentuais mínimos de aquisições de matéria-prima do agricultor familiar:</p> <p>30% (trinta por cento) para as aquisições provenientes das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semiárido a partir da data de publicação desta Instrução.</p> <p>10% (dez por cento) até a safra 2009/2010, e 15% (quinze por cento) a partir da safra 2010/2011 para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste.</p>	<p>Art. 3º O percentual mínimo de aquisições de matéria prima do agricultor familiar, feitas pelo produtor de biodiesel para fins de concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, fica estabelecido em:</p> <p>I - 15% (quinze por cento) para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste;</p> <p>II – 30% (trinta por cento) para as aquisições provenientes das regiões Sudeste, Nordeste e Semiárido;</p> <p>III – 35% (trinta e cinco por cento) na safra 2012/2013, e 40% (quarenta por cento) a partir da safra 2013/2014, para as aquisições provenientes da região Sul.</p>

Gráfico 1 - Concentração de Produção de Biodiesel nas Regiões.



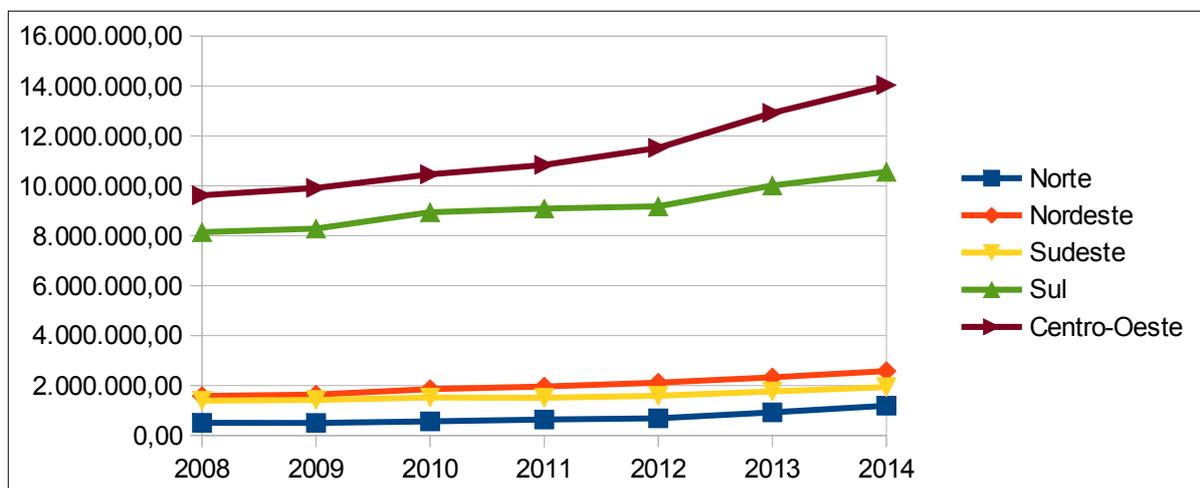
Fonte: ANP (2016)

Gráfico 2 - Produção de oleaginosas nas regiões do país em 2014.



Fonte: IBGE (2015)

Gráfico 3 - Evolução da produção de soja de 2008 a 2014 por região.



Fonte: IBGE (2016)

As mudanças das normativas para institucionalização do PNPB, neste caso, podem ser entendidas como medias de adequação ao mercado, como o caso do isomorfismo competitivo, além de coercivo, pois trata de um processo de legitimidade programa. Por possuir características isomórficas coercivas e

competitivas encontra-se no pilar do processo de institucionalização regulativo.

As alterações dos percentuais de aquisição de matéria-prima junto à agricultura familiar nas regiões do país ocorreram concomitantemente à evolução da produção de matéria-prima para

biodiesel nas regiões do país. De acordo com o IPEA (2016), a produção mensal de biodiesel em 2015 esteve concentrada nas Regiões Centro-Oeste (46%) e no Sul do País. Já o a Regiões Nordeste que, inicialmente, tinha a prioridade no PNPB, teve uma produção mensal correspondente a 10% do total, conforma Gráfico 1

Quanto à produção de oleaginosas, vê-se a seguir, no Gráfico 2, o percentual de produção de matéria-prima (oleaginosas) para biodiesel em cada região do país.

Segundo o IBGE (2016), quando somadas a produção das principais oleaginosas para biodiesel no país em 2014, o Nordeste produz, apenas, 9% do total. As regiões Sul e Centro-Oeste são os principais produtores com 43% e 40% respectivamente.

Entretanto, de acordo com a ANP (2016), a maior parte do biodiesel produzido e distribuído no Brasil é proveniente da soja (91,47%). Pode-se destacar ainda que, no período de 2009 a 2010, o crescimento da produção de soja no Nordeste foi de 20%. No mesmo período o crescimento na região sul foi de 40%, e Centro-Oeste de 9%. A seguir, apresentamos no Gráfico 3 a evolução da produção de soja no país de 2008 a 2014 nas regiões do Brasil.

No período de 2008 a 2014, a produção de soja no Nordeste teve uma evolução superior a 63%, contra 29,64% da região Sul e 45,7% da região Centro-Oeste. Todavia, segundo o IBGE (2016), em 2014, as regiões Centro-Oeste e Sul são as principais produtoras de soja no país (46% e 34% respectivamente), contra pouco mais de 8% da região Nordeste.

Pode-se perceber que as mudanças nas normativas que estabelecem as condições da

relação entre a agricultura familiar e a indústria de biodiesel para concessão do Selo Combustível Social, em conformidade à produção de matéria-prima para biodiesel, fazem parte de um processo de adequação para legitimação do programa, de forma a possibilitar que o PNPB, por um lado, atenda às metas e objetivos da indústria de biodiesel e, do outro, possibilite a manutenção da agricultura familiar no processo de fornecimento de matéria-prima.

Entretanto, pode-se considerar que o processo de institucionalização também como normativo, devido às adequações da legislação à demanda de matéria-prima, e que os elementos do processo de institucionalização do PNPB, a base de legitimação do programa pode ser considerada como legalmente sancionada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de regulamentação como ferramenta de ações governamentais para o interesse da população consumidora e o fortalecimento de produtores é um processo primordial para o estabelecimento de critérios e regras a fim de buscar o equilíbrio de uma atividade econômica.

A partir deste entendimento, as alterações ocorridas nas regulamentações podem ter um foco maior para consolidação e evolução governamental e, por consequência, tende a pender para regiões já estabelecidas no mercado, mas não deixa de executar ações para atender regiões menos favorecidas e em processo de estruturação para institucionalização.

Buscou-se analisar neste estudo, com base na teoria institucional, como as condições ambientais de produção de oleaginosas no

Brasil influenciaram na mudança da legislação de produção e uso de biodiesel nacional para sua institucionalização.

Ao analisar as mudanças nas normativas que estabelecem as condições para a concessão do Selo Combustível Social pelas indústrias de biodiesel, percebeu-se que as mesmas ocorreram em conformidade com a evolução da produção de matéria-prima para biodiesel em cada região do país. Desta forma, pelo fato de leis e normas alterarem para adequação às condições do ambiente pode-se considerar que a legitimação do PNPB ocorreu em um processo isomórfico competitivo e coercivo, pois visa à competição de mercado, a medidas de adequação e ao processo de legitimação de um programa.

Podem-se considerar, também, as mudanças na legislação como um processo de institucionalização regulativo, pois suas bases de ordem e legitimidade tem base em regras e normas e legalmente sancionadas respectivamente, e seus indicadores são baseados em regras e leis.

O processo de institucionalização do programa de biodiesel nacional pode, também, ser considerado normativo, pois se baseia na obrigação social do PNPB em integrar agricultores familiares à cadeia produtiva do biodiesel, seus mecanismos são normativos e sua lógica é de adequação da legislação ao ambiente.

Por se tratar de uma pesquisa de cunho teórico seria indicada a realização de pesquisas exploratórias e descritivas com as empresas envolvidas no processo de introdução dos programas de produção e uso do biodiesel nos estados que aderiram ao programa em questão. Desta forma, seria possível dar maior

profundidade ao estudo e caracterizar o processo de institucionalização com informações mais precisas e, ainda, explorar diferentes tipos de institucionalização que podem ocorrer em cada local, tendo em vista que este processo tem total influência do ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABROMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais.** Londrina, 2007.

AGENCIA NACIONAL DE PETROLEO - ANP. Venda de combustível, 2009. Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 28 de dezembro de 2012.

ANP - AGENCIA NACIONAL DE PETROLEO. **Boletim Mensal do Biodiesel – Janeiro 2016.** Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?dw=74893>. Acesso em: 03 de mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.297, de 06 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, 07 dez. 2004. art. 4, p. 1-4.

BRASIL (2003). Decreto de 23 de dezembro de 2003. Institui a Comissão Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 2003.

BRASIL (2005a). Lei 11.097, de 13 de Janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

BRASIL (2005b), Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto; altera as Leis nos 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 maio 2005. p. 1-6.

BRASIL (2005c), Ministério de Minas e Energia. Resolução n.º 3, de 23 de setembro de 2005. Reduz o prazo de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, para o atendimento do percentual mínimo intermediário de dois por cento, em volume, cuja obrigatoriedade se restringirá ao volume de biodiesel produzido por detentores do selo "Combustível Social", instituído pelo Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, e se iniciará em 1º de janeiro de 2006, nos termos e condições estabelecidos nesta Resolução. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 187, 28 set. 2005. Seção 1, p. 3.

BRASIL (2005d), Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instrução normativa MDA nº2 de 30 de setembro de 2005. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos ao enquadramento de projetos de produção de biodiesel ao selo combustível social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, cap. 2, art. 3, 30 set. 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Instrução Normativa MDA nº 01, de 19 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do selo combustível social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 37, 25 fev. 2009. Seção 1, p. 71-73.

BRASIL, Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 set. 2012. cap. 2, Seção 1, p. 1-25.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CAMPOS, Arnaldo Anacleto de, e CARMÉLIO, Edna de Cássia. Construir a diversidade da matriz energética: o biodiesel no Brasil. In: **Biocombustíveis: a energia da controvérsia**. São Paulo: Editora Senac, 2009.

CRESWELL, J. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. London: Sage, 2002.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John H. **The population ecology of organizations**. American Journal of Sociology, v. 82, p. 929-964, 1977.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção Agrícola Municipal nas Lavouras Temporárias**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=1&i=P&e=l&c=1612>. Acesso em: 03 mar. 2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Biodiesel no Brasil: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção**. Comunicado nº 137 de 1º de março de 2012.

LAMMERS, John C.; BARBOUR, Joshua B. **An Institutional Theory of Organizational Communication**. International Communication Association 16ª ed.: Communication Theory, 2006, p. 356–377.

MACHADO-DA-SILVA, C., FONSECA, V. S. e FERNANDES, B. H. R. Mudanças e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FILHO, Edson R. Guarido; ROSSONI, Luciano. **Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação**. Revista de Administração Contemporânea - RAC, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 5, p. 109-147.

MEYER, John & ROWAN, Brian. “**Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**”, American Journal of Sociology, p. 340-363, 1977.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIAS. **Resolução n.º 3 do Conselho Nacional de Políticas Energéticas**. Disponível em: www.mme.gov.br/download.do?attachmentId=449&download. Acesso em 02 de maio de 2009.

PECI, Alkeda. **A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica.** Cadernos EBAPE. BR, v.4, n. 1, mar., 2006.

PETROBRAS. **Petrobras e Agricultura Familiar: Plantando sementes e produzindo biodiesel na Bahia.** 1ª edição. Bahia, 2007.

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. **Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Aptidão Organizacional: Uma Visão Complementar.** Fundação Getúlio Vargas. RAE-eletrônica. São Paulo: v. 4 n. 1, jan/jul. 2005.

SACHS, Ignacy. **Da civilização do petróleo a uma nova civilização verde.** Transcrição da palestra feita e revista pelo autor no Instituto de Estudos Avançados da USP no dia 28.6.2005. ESTUDOS AVANÇADOS 19 (55), 2005.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNILL, Adrian. **Research Methods for Business Students.** 4ª ed. Harlow, England: Pearson Education, 2007. cap. 10

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations.** 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SCOTT, W. Richard. 2004b. Institutional theory. In: **Encyclopedia of Social Theory.** 4ª ed. Thousand Oaks: Sage, 2004. p. 8-14.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Trad. Daniel Grassi - 2ª Ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCKER, Lynne G. **The role of institutionalization in cultural persistence.** American Sociological Review. v. 42, p. 726-743, 1977.

AUTORES

Vitor Hugo Vaz

Filiado à Universidade Federal de Sergipe

Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas

Filiado à Universidade Federal de Sergipe