

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO NA PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO BRASIL

Waldyr Martins Barroso, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, wbarroso@anp.gov.br

Juliana Mateus de Moura, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, jmoura@anp.gov.br

Alexandre Carlos Camacho Rodrigues, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, acamacho@anp.gov.br

Resumo

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo), tem como finalidade promover a regulação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. A citada Lei confere a ANP o dever de estabelecer os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem atendidos pelos proponentes e as exigências de projeto quanto à proteção ambiental e à segurança industrial e das populações.

Os requisitos para a produção de biodiesel foram definidos em 2004, por meio da Resolução ANP nº 41, de 24 de novembro de 2004. Naquela época, o biodiesel apresentava-se incipiente e seu uso se iniciou de forma não compulsória.

A larga experiência obtida pela ANP nestes anos, em que o segmento vem apresentando amadurecimento, atualmente, com adição obrigatória de 4% de biodiesel ao diesel, saindo de 5 plantas autorizadas em 2005, com capacidade de cerca de 170 m³ por dia para mais de 60 plantas, com capacidade autorizada superior à 10.000 m³ diários, nos permitiu revisá-la de forma a adequá-la às necessidades do regulador e a visão do mercado.

A regulação anterior previa uma autorização única, para operação. A outorga em duas etapas, a primeira, para construção, ampliação ou modificação e a segunda, para a operação mostrou-se muito mais transparente, além de possibilitar um melhor acompanhamento por parte do regulador.

Além da melhoria mencionada, inúmeras outras podem ser citadas, como o recebimento de dados relativos a emissão de substâncias tóxicas, em três momentos, a saber: antes da construção (fase de projeto), após o início da operação e ao longo da operação (relatório anual), permitindo a construção de séries históricas que auxiliem no acompanhamento da unidade autorizada ao longo de sua vida útil. Procedimento semelhante será usado para o consumo de água e energia, de grande importância para a avaliação da sustentabilidade dos projetos.

Palavras-chave: Biodiesel, Plantas Industriais, Segurança

1. Introdução

A necessidade de se criar um novo combustível, com características renováveis, na matriz energética nacional, a partir de projetos auto-sustentáveis, considerando qualidade, preço, garantia do suprimento e principalmente uma forte política de inclusão social e fixação de mão-de-obra no campo, fez com que o setor de biocombustíveis ganhasse importância.

Nas últimas duas décadas houve um avanço significativo nas pesquisas relativas ao biodiesel, assim, além dos vários testes de desempenho de motores, diferentes tecnologias começaram a surgir. No Brasil, o biodiesel deixou de ser um combustível puramente experimental e a distribuição da produção vem deixando de ser considerada incipiente, para um patamar em escala de produção industrial.

Iniciado a partir de julho de 2003 o Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel - PNPB - inseriu, pequenas, médias e grandes empresas na atividade de produção de biodiesel oriundas de diferentes segmentos da indústria, tais como fertilizantes, cosméticos, sucroalcooleira, entre outros.

Em 09 de dezembro de 2004 foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução ANP nº 41, de 24 de novembro de 2004, que estabelece a regulamentação e obrigatoriedade de autorização da ANP para o exercício da atividade de produção de biodiesel, sendo publicada em 21 de março de 2005 a primeira Autorização outorgada pela ANP (Autorização ANP nº 78, de 18 de março de 2005), para o exercício da atividade de produção de biodiesel, com capacidade nominal inicial de 40 m³/d.

Desde então, um número crescente de produtores passaram a atuar no setor produtivo de biodiesel (Tabela 1). O crescimento do setor vem sendo amplificado pelo estímulo governamental, principalmente através de políticas tributárias favoráveis e da realização de leilões públicos para a compra da produção. Este aspecto faz com que tenhamos um aumento no volume de produção e comercialização de biocombustíveis, necessitando cada vez mais da atuação do Estado regulador.

Tabela 1: Evolução do Mercado de Produção de Biodiesel

ANO	PLANTAS AUTORIZADAS	CAPACIDADE INSTALADA ADICIONADA	
		(m ³ /d)	(%)
2005	5	172,4	1,4
2006	5	942,7	7,8
2007	34	7.297,1	60,4
2008	18	2.668,8	22,1
2009 *	3	1.002,3	8,3
TOTAL	65	12.083,3	100

(*) até junho de 2009

2. Cenário Atual

O marco regulatório existente prevê resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para o estabelecimento de requisitos técnicos e parâmetros de controle da qualidade do novo combustível, resoluções estas que foram elaboradas em 2004, ou seja, no início do PNPB. O § 1º. do artigo 53, da Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, determina que “A ANP estabelecerá os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem atendidos pelos proponentes e as exigências de projeto quanto à proteção ambiental e à segurança industrial e das populações”. Isto

posto e em decorrência da expertise adquirida ao longo do tempo, tornou-se imperioso a formulação e implementação de nova regulamentação para as indústrias produtoras de biodiesel.

Além disso, em 2008, foi elevado para três por cento, em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel, conforme estabelecido na Resolução nº. 2/2008, de 13 de março de 2008, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. A partir de 1º de julho de 2009, conforme estabelecido na Resolução nº. 2/2009, de 27 de abril de 2009, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel será de quatro por cento, cuja evolução é mostrada a seguir.

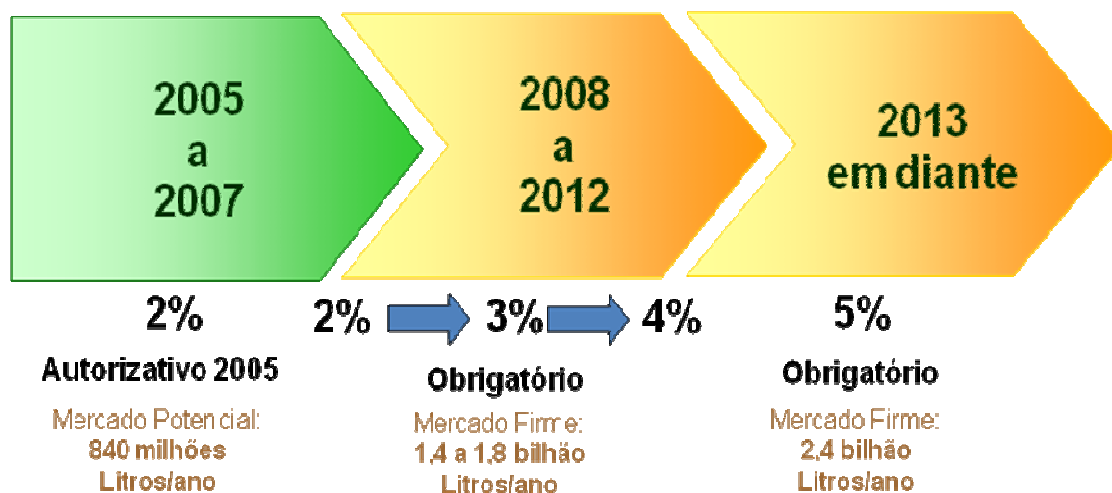


Figura 1: Inserção do biodiesel na matriz energética nacional

O presente trabalho visa apresentar as novas regras do setor, comparando com as anteriores, bem como apresentar a metodologia empregada, com um grupo multidisciplinar, envolvendo diversos segmentos (produção, qualidade, abastecimento, fiscalização e meio ambiente) de forma a promover a melhoria da eficiência do ato regulatório.

3. Nova Regulação

A nova Resolução visa concentrar fundamentos para a implementação de melhorias da atividade de produção de biodiesel exercida nas plantas industriais atualmente autorizadas e futuras, com vistas a propor requisitos complementares aos existentes, abrangendo a construção, modificação, ampliação de capacidade, operação de plantas produtoras e a comercialização de biodiesel, condicionada à prévia e expressa autorização da ANP.

Dentre as principais modificações, podemos mencionar a outorga da Autorização em três etapas: Construção, Operação e Comercialização. Essa alteração irá permitir um melhor acompanhamento do órgão regulador em todas as etapas do empreendimento, possibilitando assim corrigir possíveis desvios em quaisquer das fases durante a implantação.

Visando a desoneração dos pequenos produtores, gerando estímulos ao ingresso na atividade de produção de biodiesel, por meio de processos céleres, bem como permitir o conhecimento desses pequenos produtores pelo órgão regulador, foi criado procedimento mais simples, com comunicação à ANP, para a Autorização para pequenos produtores, até 30.000 L/mês, que utilizem sua produção para consumo próprio ou para as instituições que realizam atividades de pesquisa.

Também foi instituído um Regulamento Técnico e modelos de preenchimento anexos a nova Resolução, introduzindo diretrizes e mecanismos que orientam as empresas produtoras na condução das etapas necessárias a obtenção da Autorização para o exercício da atividade de produção, minimizando erros ou mesmo extravios de documentação protocolada indevidamente.

Após a construção das instalações autorizadas, há a previsão de vistoria prévia da ANP, assegurando ao órgão regulador verificar, in loco, a exatidão no cumprimento do projeto conceitual encaminhado na fase de solicitação da Autorização por parte da empresa, ou seja, se a construção da unidade industrial está em conformidade com as normas de engenharia descritas, retratando com fidelidade o projeto inicial.

Foi criado a figura do Termo de Compromisso, para o estabelecimento de prescrições para as atividades de operação, manutenção, inspeção, treinamento de pessoal, desativação das instalações, para situações específicas relativas à proteção ambiental e à segurança industrial e das populações vizinhas a planta de produção. O Termo de Compromisso, parte integrante da Autorização, é firmado entre a empresa solicitante e o órgão regulador.

A nova regulação também considera de forma mais direta a inter-relação entre a atividade de produção de biodiesel com outros órgãos da Administração Pública, como prefeituras, corpos de bombeiro e Ministério do Trabalho.

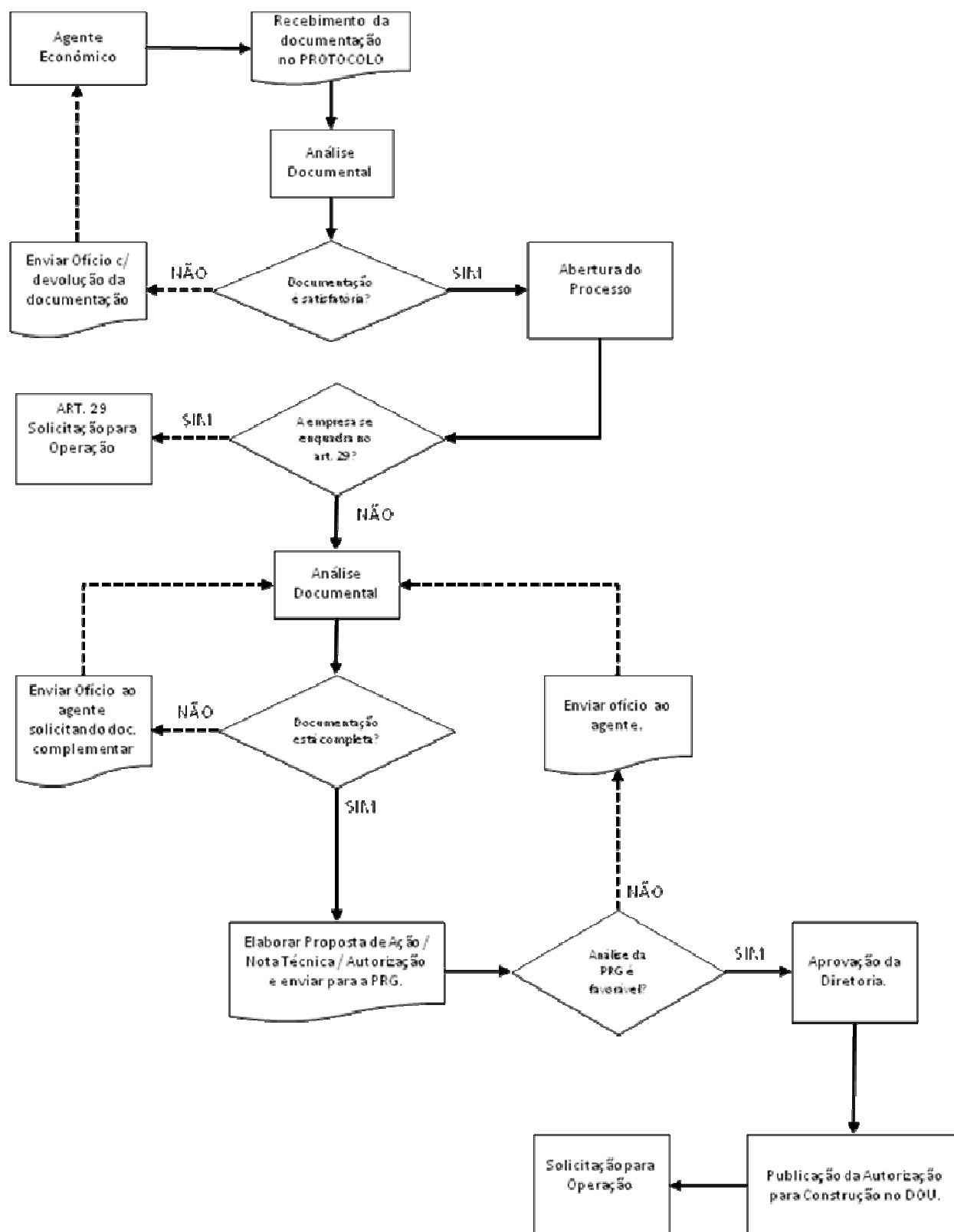
A Autorização para Comercialização teve por objetivo propiciar um maior controle em relação à qualidade do biodiesel produzido, assegurando, desta forma, o atendimento à especificação do biodiesel produzido pela unidade industrial, garantindo a qualidade do produto e o abastecimento do mercado de combustíveis automotivos.

Alguns parâmetros incluídos são considerados de grande importância para a minimização dos riscos de paradas operacionais potencialmente provocados por problemas de logística de transporte, agravados em geral, pela difícil localização das plantas industriais.

Embora a revisão tenha produzido uma resolução mais restritiva, alguns pontos podem ser destacados para o aumento do rol de atividades para o produtor de biodiesel, como a permissão de atividades como o arrendamento ou a cessão das instalações de biodiesel autorizadas, além de ampliar os agentes de comercialização da produção de biodiesel B100.

4. Metodologia empregada para a avaliação das solicitações de Outorga de Autorização, de acordo com a Resolução ANP nº 25/2008

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os diferentes órgãos do governo se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal. A ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos. A regulação pode ser genérica, aplicando-se à economia ou sociedade como um todo, ou setorial. Neste caso, especificamente, afeta o segmento dos produtores de biodiesel, cujo procedimento pode-se verificar a seguir, através da metodologia utilizada até a etapa de outorga da Autorização para o exercício da atividade de produção de biodiesel.



OBS

5 – O Art. 29 vale para as plantas que já estejam em fase de construção, modificação ou ampliação, autorizadas pela Portaria anterior.

Figura 2: Metodologia para a outorga da Autorização para Construção

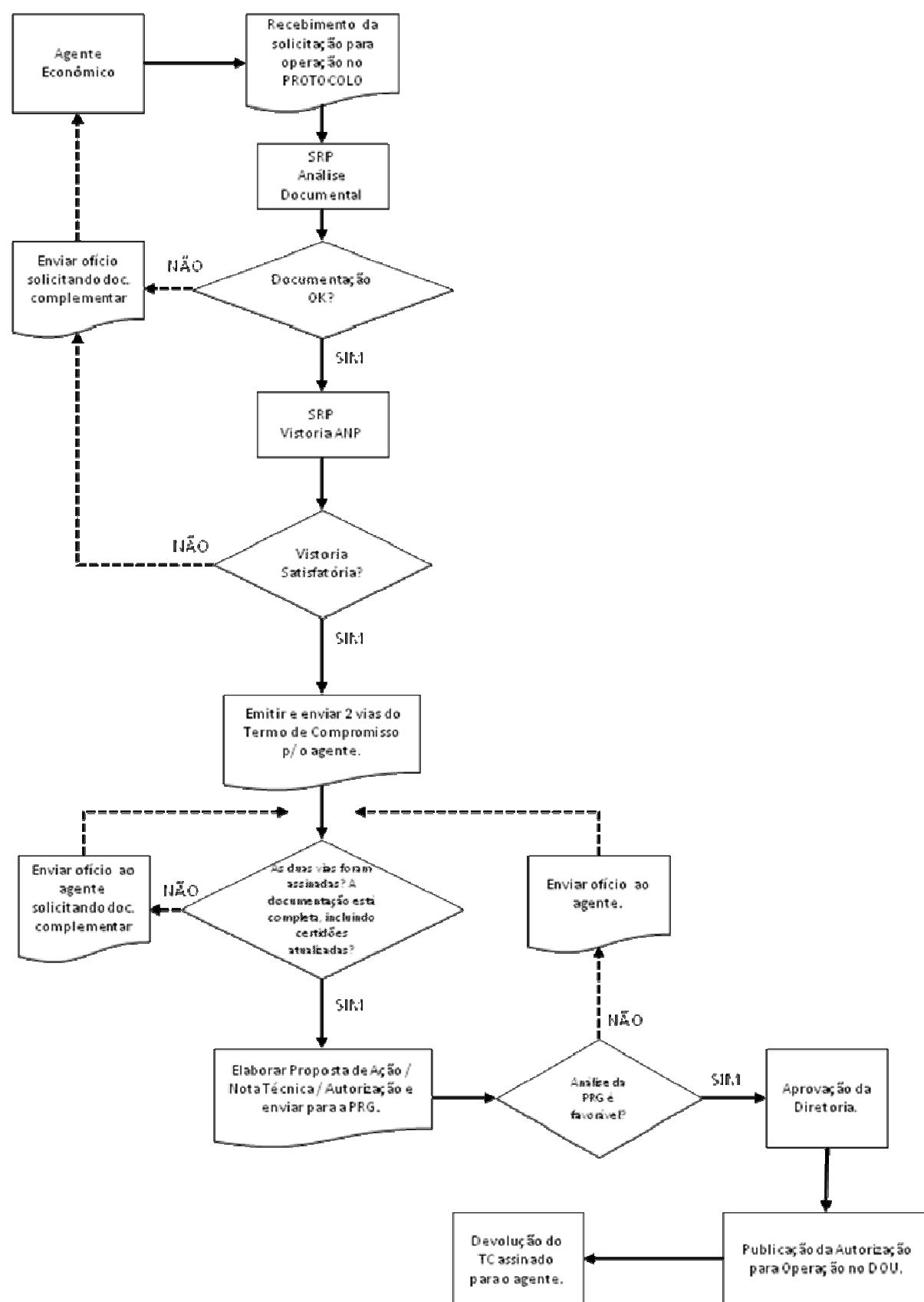


Figura 3: Metodologia para a outorga da Autorização para Operação

5. Conclusão

Este trabalho demonstra como produto final um conjunto de ações, por parte de um grupo multidisciplinar, visando à formulação de uma Resolução ANP específica para a atividade de produção de biodiesel, com ênfase principalmente nos aspectos de segurança operacional e garantia do abastecimento, de caráter compulsório para aplicação nas unidades industriais, assegurando minimamente um adequado grau de confiança ao negócio de produção de biodiesel.

Esta nova abordagem se mostrou necessária face ao grande e rápido crescimento deste setor no país, com a participação de agentes econômicos não homogêneos (pequenos produtores a grandes grupos atuantes no setor de produção de óleos vegetais).

A proposta futura é mostrar a melhoria na qualidade e eficiência da nova regulamentação: Resolução ANP nº. 25, de 02 de setembro de 2008, que revogou a Resolução ANP nº. 41, de 24 de novembro de 2004.

Bibliografia

DUARTE, Moacyr, Riscos Industriais: etapas para a investigação e prevenção de acidentes, 1ª edição, junho 2002, Coordenação editorial FUNENSEG – Fundação Escola Nacional de Seguros.

MIURA, Kazuo. Um estudo sobre a Segurança Operacional na Construção e Reparo de Poços Marítimos de Petróleo. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – CEPETRO – Centro de Estudos de Petróleo da Universidade de Campinas – UNICAMP, São Paulo.

Casa Civil, Grupo interministerial, Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional, 2003, em www.presidencia.gov.br

Normas Regulamentadoras: - Ministério do Trabalho e Emprego.

Sítio da Agência Nacional de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis em: www.anp.gov.br.

Sítio do Governo Federal em: www.brasil.gov.br

Sítio do Portal do Biodiesel em: www.biodiesel.gov.br.